

ANALISA

1982—2

FOKUS ASIA TENGGARA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	100
AMERIKA SERIKAT DAN ASIA TENGGARA DALAM 1980-AN	
<i>Jusuf WANANDI (diterjemahkan oleh Bantarto BANDORO)</i>	103
KEPENTINGAN UNI SOVIET DI ASIA TENGGARA: MASALAH-MASALAH DALAM TAHUN 1980-AN	
<i>SEAH Chee-Meow (diterjemahkan oleh Alfian MUTHALIB)</i>	122
PERANAN MILITER TERBATAS AMERIKA SERIKAT DI MUANGTHAI DAN PILIPINA	
<i>Ronald NANGOI</i>	134
HANOI DAN ASIA TENGGARA	
<i>Douglas PIKE (diterjemahkan oleh Oct. Ovy NDOUK)</i>	143
HAMBATAN-HAMBATAN DALAM HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-VIETNAM	
<i>Ronald NANGOI</i>	157

PENGANTAR REDAKSI

Persepsi keamanan' erat hubungannya dengan persepsi ancaman. Walaupun dalam jangka menengah tampaknya ancaman utama bagi negara-negara Asia Tenggara pada khususnya yang tergabung dalam ASEAN adalah bersifat intern, namun perlu juga disoroti faktor ekstern ialah keamanan kawasan. Perkembangan-perkembangan yang terjadi di kawasan dalam tahun-tahun belakangan ini dapat membahayakan kestabilan dan keamanannya. Terlibatnya para superpower di kawasan tersebut menyebabkan Asia Tenggara menjadi sumber konflik yang potensial. Oleh sebab itu segala kejadian dan kebijakan yang diambil terhadap kawasan ini perlu diikuti dan kemudian diantisipasi sebaik mungkin karena menyangkut terpeliharanya iklim kawasan yang baik bagi pembangunan di dalam negeri. Penyelesaian konflik yang bersifat intern memang lebih terletak pada program perbaikan ekonomi jangka panjang. Walaupun demikian kita harus selalu waspada dan mengikuti latar belakang konflik yang bersifat ekstern, karena ada kemungkinan bahwa sumber konflik intern dibina oleh kekuatan-kekuatan dari luar.

Dalam rangka mengikuti perkembangan kawasan itulah ANALISA bulan ini menyajikan tema dengan fokus Asia Tenggara. Karangan-karangan yang diturunkan ini membahas keamanan Asia Tenggara dengan sudut tinjauan yang berbeda-beda. Secara demikian diharapkan ANALISA bulan ini dapat memberikan gambaran permasalahan di kawasan secara luas dan analisa kemungkinan perkembangannya di masa mendatang.

Tulisan pertama berjudul "Amerika Serikat dan Asia Tenggara Dalam 1980-an" merupakan analisa hasil pengamatan Jusuf WANANDI terutama mengenai kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan Asia Timur khususnya Asia Tenggara. Pandangan-pandangan dalam karangan ini

dimaksudkan sebagai usaha memberikan umpan balik kepada komunitas luas pembuat kebijakan Amerika Serikat. Dengan demikian diharapkan bahwa penyusunan dan implementasi kebijakan Amerika Serikat tidak hanya untuk melayani kepentingan politik global tetapi juga menyelaraskannya dengan kepentingan regional dengan mempertimbangkan situasi, nuansa, kepekaan dan aspirasi regional atau nasional negara-negara khususnya ASEAN.

Karangan kedua menyoroti kepentingan Uni Soviet di Asia Tenggara dalam tahun 1980-an. Pada dasarnya Uni Soviet telah diakui sebagai negara superpower, meskipun belum bisa disamakan dengan Amerika Serikat dalam hal sumber-sumber daya ekonomi dan militer. Dari segi geopolitik lokasi dasarnya di "heart land" luar biasa pentingnya. Dari perspektif ini jelaslah bahwa Uni Soviet harus berusaha memperluas pengaruhnya meliputi negara-negara pinggiran. Meskipun demikian peranan Amerika Serikat yang merupakan aktor besar di kawasan ini ternyata membatasi ruang gerak pengaruh Uni Soviet. Tampaknya Uni Soviet akan terus berusaha meluaskan pengaruhnya di Asia Tenggara karena beberapa alasan. Suatu cara yang ditempuhnya adalah bersandar pada Vietnam karena terdapat kepentingan timbal balik antara Vietnam dan Uni Soviet.

Karangan ketiga yang berjudul "Peranan Militer Terbatas Amerika Serikat di Muangthai dan Pilipina," ditulis oleh Ronald NANGOI. Amerika Serikat menyadari bahwa perkembangan keamanan kawasan yang tidak begitu menggembirakan memerlukan keterlibatannya. Pernyataan para pemimpin Amerika Serikat mengenai komitmen pertahanannya di Asia Tenggara lebih banyak menekankan hubungannya dengan Muangthai dan Pilipina. Muangthai adalah negara non-komunis ASEAN yang merasa paling terancam akibat kehadiran Vietnam di Kamboja serta arus pengungsi Indocina ke wilayahnya. Disamping itu akses Uni Soviet ke pangkalan-pangkalan Cam Ranh dan Danang di Vietnam perlu diimbangi oleh Amerika Serikat yang telah sejak lama memiliki pangkalan kekuatan di Pilipina.

"Hanoi dan Asia Tenggara," merupakan karangan keempat ANALISA bulan ini dan meninjau hubungan antara Vietnam dan organisasi ASEAN. Uraian ini berisi penyelidikan situasi geopolitik terutama dari sudut pandangan Hanoi dan tinjauan masalah regional yang paling serius yaitu Kamboja. Selanjutnya juga dikupas hubungan perekonomiannya saat ini dan prospeknya di masa mendatang.

Karangan terakhir dalam ANALISA bulan ini berjudul: "Hambatan-hambatan Dalam Hubungan Amerika Serikat-Vietnam," yang ditulis oleh Ronald NANGOI. Tampaknya normalisasi hubungan Amerika Serikat-Vietnam semakin sulit selhubungan dengan sikap keras Reagan terhadap Uni

Soviet dan sekutu-sekutunya termasuk Vietnam. Jika ditinjau lebih jauh ternyata terdapat alasan politik yang melatar belakangi penangguhan normalisasi hubungan Amerika Serikat-Vietnam, yaitu di samping ragu-ragu terhadap Vietnam yang merupakan lawannya, Amerika Serikat juga memperhitungkan hubungan baiknya dengan RRC.

Pebruari 1982

REDAKSI

AMERIKA SERIKAT DAN ASIA TENGGARA DALAM 1980-AN*

Jusuf WANANDI

PENDAHULUAN

Uraian ini didasarkan pada pengamatan saya pribadi mengenai kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan Asia Timur, termasuk Asia Tenggara. Tidak dapat disangkal bahwa Amerika Serikat sangat penting bagi kawasan ini dan oleh sebab itu kebijakannya tidak netral bagi perkembangan-perkembangan di kawasan ini, baik secara strategis dan militer maupun secara ekonomi, politik dan sosial kultural. Saya sebagai penulis, secara pribadi, berminat untuk melihat berhasilnya pelaksanaan kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan. Secara singkat, Amerika Serikat penting untuk pemeliharaan perdamaian dan stabilitas di kawasan. Dan mungkin, apakah disukai atau tidak, ia sangat penting.

Oleh sebab itu pandangan-pandangan di bawah ini, harus dilihat terutama sebagai suatu usaha untuk memberikan sedikit umpan balik kepada komunitas luas pembuat kebijakan Amerika Serikat. Umpan balik serupa itu bisa sangat bernilai bagi penyusunan dan implementasi kebijakan Amerika Serikat, tidak hanya untuk melayani kepentingan politik global Amerika Serikat, tetapi juga - dan khususnya - untuk menyelaraskan kebijakan globalnya dengan kepentingan regionalnya, dengan cara memperhatikan secara serius situasi, nuansa, kepekaan dan aspirasi regional atau nasional sahabat-sahabat Amerika Serikat di Asia Tenggara, yaitu negara-negara ASEAN.

*Terjemahan makalah *The United States and Southeast Asia in the 1980s*, yang disampaikan pada Konferensi Amerika Serikat-ASEAN mengenai Persoalan-persoalan Ekonomi, Politik dan Keamanan di Asia Timur dalam Dasawarsa 1980-an, Bali 2-5 Nopember 1981, yang disponsori oleh Centre for Strategic and International Studies, Jakarta dan Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, California. Penerjemah adalah Bantarto BANDORO, Staf CSIS.

Sebagai superpower, adalah logis bahwa Amerika Serikat harus memainkan suatu peranan global. Posisi ini jelas mempengaruhi pandangan dan persepsinya mengenai kehadirannya di Asia Timur, termasuk Asia Tenggara. Oleh sebab itu tidak ada gunanya mendiskusikan peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara tanpa lebih dahulu menyelidiki pandangan dan peranan global Amerika Serikat. Hal itu menjadi lebih penting sebab tiada kawasan yang tidak dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan global Amerika Serikat. Biarpun itu benar, sejak permulaan adalah penting untuk mengingat kenyataan bahwa kawasan Asia Tenggara secara relatif kurang penting bagi Amerika Serikat dibandingkan misalnya dengan Teluk Parsi atau Timur Tengah.

Selain itu, peranan Amerika Serikat sekarang ini baik secara global maupun regional hanya dapat dipahami secara lebih baik dengan cara lebih banyak mengetahui perkembangan-perkembangan di dalam negeri Amerika Serikat dan penyusunan kebijakan-kebijakan dalam Pemerintah Reagan.

PERLUNYA KONSENSUS NASIONAL AMERIKA SERIKAT

Sampai saat ini, orang melihat dalam Presiden Reagan seorang pribadi dan pemimpin yang popular dan kuat maupun pragmatis dan luwes. Popularitas Reagan sangat membantu pemerintahnya mencari dukungan masyarakat bagi program-programnya. Kenyataannya pandangan-pandangan dasar Reagan sejalan dengan mayoritas pendapat umum, yaitu pandangan mengenai Amerika Serikat yang kuat secara global dan lebih sedikit pemerintahan dalam kehidupan masyarakat Amerika Serikat. Kekuatannya terletak dalam "ideologi"-nya yang membenarkan pengorbanan-pengorbanan rakyat Amerika Serikat guna membentuk Negara Amerika Serikat yang kuat yang didukung oleh tingkat tinggi pengeluaran pertahanan. Pada waktu yang sama, Reagan mampu bertindak secara pragmatis dan luwes seperti tercermin dalam kemampuannya untuk bekerja sama dengan sejumlah besar kelompok kepentingan (interest group). Hal ini mencegah terjadinya perpecahan serius dalam tubuh politik Amerika Serikat menyusul perubahan-perubahan berarti dalam pemerintahan Amerika Serikat sebagai akibat pemilihan yang lalu.

Pemerintah Reagan telah berhasil mengarahkan perhatiannya pada persoalan-persoalan dalam negeri Amerika Serikat, khususnya di bidang ekonomi dan, menanganinya secara sistematis. Sampai saat ini, tahap-tahap awal program Pemerintah Reagan telah diselesaikan dengan baik.

Adalah di bidang politik luar negeri bahwa Pemerintah Reagan tidak menunjukkan kemajuan seperti diinginkan oleh banyak orang. Akan tetapi

kesibukan pemerintah di bidang ekonomi Amerika Serikat dapat dipahami sehubungan dengan keharusan untuk menciptakan ekonomi yang sehat guna mendukung pertahanan dan postur internasional yang mantap untuk jangka panjang. Masalah-masalah ekonomi dalam negeri kiranya akan tetap merupakan prioritas utama Reagan untuk tahun ini dan berikutnya, tetapi dengan munculnya sejumlah masalah luar negeri, seperti penjualan AWACS kepada Saudi Arabia dan Timur Tengah setelah Sadat, bidang luar negeri akan lebih mendesak bagi pemerintah.

Suatu kebijakan luar negeri Pemerintah Reagan yang jelas dan komprehensif belum terlihat dan kebanyakan keputusan mengenai persoalan-persoalan internasional tampaknya dikeluarkan atas dasar *ad hoc*. Contohnya cukup banyak. Setelah mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang berani mengenai El Salvador, yang merupakan batu ujian bagi Barat dalam konfrontasinya dengan Uni Soviet dan Kuba, pemerintah terpaksa meninjaunya kembali. Kebijakan Amerika Serikat mengenai Afrika Selatan dan Namibia harus lebih mempertimbangkan taruhan Amerika Serikat yang lebih besar di Benua Afrika secara keseluruhan. Kebijakan-kebijakannya mengenai Timur Tengah tetap tidak memadai selama ia tidak mampu bekerja sama dengan semua negara moderat di kawasan untuk bersama-sama menghadapi ancaman Uni Soviet. Amerika Serikat harus memperhatikan aspirasi-aspirasi dan tujuan-tujuan regional negara-negara moderat itu. Hubungan Amerika Serikat dengan sekutu-sekutu NATO juga memerlukan mekanisme baru yang tidak hanya secara efektif menangani Eropa Barat, tetapi juga kawasan-kawasan lain, seperti Teluk Parsi. Demikianpun masih terdapat perbedaan-perbedaan antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutu NATO-nya dalam penilaiannya mengenai ancaman Uni Soviet dan mengenai Cina bagaimana menghadapinya, baik dari segi hubungan ekonomi maupun pada tingkat strategis militer. Masalah yang terakhir ini menjadi bahan kontroversi yang besar dengan keputusan untuk menggelar Pershing II dan misil penjelajah di Eropa Barat. Masalah ini juga harus ditangani dalam kerangka hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Selanjutnya, terdapat masalah-masalah serius lainnya, seperti penjualan senjata-senjata kepada RRC, yang mempunyai pengaruh penting atas hubungan Amerika Serikat dengan Asia Tenggara.

Kekacauan mengenai arah kebijakan-kebijakan luar negeri Amerika Serikat adalah juga akibat pernyataan yang berbeda dan bertentangan yang dikeluarkan oleh berbagai pemimpin dalam pemerintahan. Pada dasarnya hal itu mencerminkan tidak adanya koordinasi dalam soal-soal kebijakan luar negeri atau akibat pertengkaran interes yang berlarut-larut dalam pemerintah itu sendiri mengenai siapa dan badan apa yang seharusnya bertugas untuk merumuskan kebijakan-kebijakan luar negeri. Menteri Luar Negeri Haig dan Departemen Luar Negeri tampaknya memenangkan pertengkaran birokrasi

itu baru-baru ini. Walaupun demikian, suara Departemen Pertahanan (DoD) sekarang ini akan mempunyai bobot yang lebih besar dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, terutama karena hubungan pribadi Weinberger dengan Presiden Reagan. Posisi dan penampilan Dewan Keamanan Nasional (NSC) rupanya semakin lemah, sedangkan tiga sekawan Meese-Baker-Deaver tidak berpengalaman dan kurang peka dalam urusan-urusan luar negeri.

"Bulan Madu" Reagan dengan Kongres sekarang ini rupanya sudah berakhir. Sedangkan program-program ekonominya telah lulus dari pemeriksaan Dewan Perwakilan Rakyat yang didominasi oleh Partai Demokrat, tiada jaminan bahwa tahun-tahun mendatang akan melihat berlanjutnya operasi yang berhasil ini, khususnya dalam menangani soal luar negeri dan keamanan nasional. Sejumlah undang-undang yang disahkan oleh Kongres selama periode 1968-1975 akan membatasi cabang eksekutif dalam bidang-bidang keamanan luar negeri dan nasional. Demikianpun, cabang eksekutif harus menerima kekuasaan Kongres di bidang proses anggaran dan pengawasan atas penyediaan anggaran bermacam-macam komite. Komite Dinas Angkatan Bersenjata di bawah Senator Tower dari Texas, misalnya hampir sepenuhnya menguasai anggaran Departemen Pertahanan, dan secara demikian menentukan postur pertahanan Amerika Serikat.

Suatu pengumpulan pendapat baru-baru ini yang diadakan oleh Perusahaan Yankelovich Skelly and White menunjukkan bahwa Reagan tetap mendapat nilai tinggi dari masyarakat Amerika Serikat, khususnya dalam kepemimpinan negara dan penanganan ekonomi negara. Reagan dipuji karena mengambil langkah awal yang baik untuk mempertahankan kekuatan pertahanan negara. Dukungan masyarakat bagi kemampuan pertahanan Amerika Serikat yang lebih besar dan anggaran pertahanan yang lebih tinggi secara perlahan meningkat dalam lima tahun terakhir dan menjadi lebih menonjol dalam tahun 1980. Rencana Pemerintah Reagan meramalkan peningkatan 7% setiap tahun dalam anggaran pertahanan guna mencapai 7% GNP pada pertengahan tahun 1980-an. Namun berlanjutnya dukungan masyarakat akan bergantung pada: (a) penggunaan anggaran oleh Departemen Pertahanan secara tepat dan efisien; (b) penanggungan beban yang lebih besar dan layak oleh sekutu-sekutu Amerika Serikat, yaitu NATO dan Jepang; dan (c) muncul atau tidak munculnya krisis-krisis serius di kota-kota besar Amerika Serikat akibat pengurangan program-program kesejahteraan sosial.

Rencana Pemerintah Reagan untuk meningkatkan anggaran pertahanan akan bergantung pada keberhasilan kebijakan ekonomi Reagan untuk meningkatkan pendapatan negara dari meningkatnya dasar pajak, mengurangi inflasi dan tingkat suku bunga maupun pengurangan program-

program sosial yang berlebihan. Secara keseluruhan, kepercayaan pada Reagan masih tinggi dan masyarakat tampaknya bersedia untuk memberikan kesempatan yang layak kepada Reagan untuk melaksanakan kebijakan ekonominya lebih jauh.

Dilihat dari sudut pandangan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabat Amerika Serikat suatu soal yang lebih mendasar berkaitan dengan sistem politik dalam negeri Amerika Serikat yang cenderung menghasilkan kebijakan luar negeri dan pertahanan yang singkat pandangannya dan tidak tetap (*volatile*). Periode sejak tahun 1968 akibat perang Vietnam, skandal Watergate, krisis dalam dan luar negeri, seperti kejadian-kejadian di Angola, Ethiopia, Afghanistan dan Iran, telah melihat suatu pergeseran besar dalam pendapat umum dan implikasinya terhadap sikap Kongres mengenai persoalan-persoalan internasional dan keamanan nasional.

Soal di atas menimbulkan persoalan lain, yaitu apakah konsensus nasional yang mantap seperti selama tahun 1950-an dan 1960-an, dapat diwujudkan. Dunia sekarang ini jelas lebih kompleks daripada beberapa tahun sebelumnya. Kekuatan militer Uni Soviet mulai menyamai kekuatan militer Amerika Serikat. Ekonomi Eropa Barat dan Jepang bersaing dengan ekonomi Amerika Serikat dan Dunia Ketiga menginginkan suara yang lebih besar dalam persoalan-persoalan internasional.

Orang mungkin akan mengajukan pertanyaan apakah konsensus dapat diwujudkan tanpa kerangka ideologi yang kuat, seperti kapitalisme dan anti komunisme, yang ada pada tahun 1950-an dan 1960-an. Trend konservatif dalam kehidupan politik Amerika Serikat mungkin juga bisa mendorong lahirnya ideologi baru dalam postur internasional Amerika Serikat.

Trend konservatif ini, sekalipun menjanjikan konsistensi tertentu dalam perumusan dan implementasi kebijakan-kebijakan Amerika Serikat, mencemaskan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya. Sebab ia cenderung menciptakan postur internasional Amerika Serikat yang lebih tegas (*assertive*) yang didasarkan pada nasionalisme yang kuat (mungkin sempit) yang pada gilirannya cenderung mendikte Amerika Serikat untuk menempuh caranya sendiri untuk menangani persoalan-persoalan internasional dan memaksakan penyelesaiannya sendiri. Hal ini berarti bahwa Amerika Serikat akan sedikit mempertimbangkan aspirasi-aspirasi dan kebijakan-kebijakan sekutunya. Hal ini juga berarti berkurangnya usaha-usaha Amerika Serikat untuk mencapai konsensus dengan mereka. Dan terakhir, hal ini juga berarti berkurangnya kesediaan pihak Amerika Serikat untuk mencari konsultasi dan kompromi.

Jika menjadi kenyataan, orientasi di atas itu akan bentrok dengan keharusan bagi Amerika Serikat untuk mengembangkan mekanisme baru yang memungkinkannya memadukan perhatian globalnya dengan kebijakan-kebijakan regionalnya. Situasi dunia sekarang ini, yang menempatkan Amerika Serikat dalam posisi yang berbeda daripada tahun 1950-an dan 1960-an, kendati usaha-usahanya untuk memperkuat diri, menuntut rencana pembagian kerja tertentu antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya maupun kerja sama dengan sahabat-sahabatnya untuk mempertahankan suatu tata internasional yang didukung oleh semua pihak.

Setiap Pemerintah Amerika Serikat akan menghadapi tugas menyelaraskan kebijakan-kebijakan globalnya dengan kenyataan-kenyataan regional. Usaha ini kiranya akan makan waktu sebelum hasil yang memuaskan tercapai. Namun sekarang orang mungkin akan mengajukan pertanyaan apakah tepat bagi Amerika Serikat untuk lebih dahulu mencoba mencapai postur global yang kuat dan konsisten, dan hanya pada tahap kemudian dan secara berangsur-angsur berusaha memasukkan kenyataan-kenyataan regional yang bermacam-macam ke dalam kebijakan-kebijakan globalnya. Pengakuan akan perlunya membangun kembali kredibilitas Amerika Serikat di dunia dan mendapatkan kembali kepercayaan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya mungkin membenarkan hal itu. Namun kalau garis pemikiran itu dianut, maka diperlukan rencana, konsistensi dan lebih sedikit retorika. Misalnya, Amerika Serikat tidak bisa mengharapkan sekutu-sekutunya mengambil posisi yang keras dalam hubungannya, ekonomi atau lain, dengan Uni Soviet, jika pada waktu yang bersamaan Amerika Serikat sendiri mencabut embargo gandum dan bahkan meningkatkan penjualan gandum kepada Uni Soviet.

Argumentasi itu juga perlu mempertimbangkan kembali penggunaan retorika-retorikanya yang keras mengenai ancaman Uni Soviet guna mencari dukungan dalam negeri. Pendekatan anti Uni Soviet itu saja tidak akan membantu menyelesaikan masalah-masalah internasional sekarang ini. Hal ini bahkan bisa menjadi bumerang terhadap Amerika Serikat. Pertama-tama, ketidakstabilan dan konflik internasional dan regional tidak perlu berasal dari tindakan-tindakan Uni Soviet. Dalam banyak kasus, konflik-konflik di Dunia Ketiga mulai dari konflik-konflik domestik dan regional yang hanya perkembangan-perkembangannya lebih lanjut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan politik Uni Soviet. Contohnya kita lihat di Angola, Ethiopia, Yaman Selatan, Afghanistan dan Indocina.

Pendekatan membesar-besarkan ancaman Uni Soviet ini juga dapat menimbulkan ketegangan-ketegangan yang tidak perlu antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dan dapat menanamkan kepercayaan pada kekuatan Uni Soviet dalam forum internasional. Pada gilirannya ini dapat

mempengaruhi perumusan kebijakan di banyak negara, khususnya di negara-negara Dunia Ketiga. Pada waktu yang sama Amerika Serikat dapat memberikan kesan kepada dunia bahwa ia tidak mampu menghadapi Uni Soviet dan mengatasi berbagai masalah internasional. Uni Soviet telah menunjukkan kemajuan di bidang militer dalam pengaruh politiknya di negara-negara tertentu. Namun kelemahan-kelemahan fundamental di sektor domestik mereka semakin tampak keluar.

Implikasi internasional perkembangan itu bisa luas. Secara ideologi daya tarik Uni Soviet secara berangsur-angsur berkurang. Ekonomi Uni Soviet mengalami stagnasi yang membingungkan. Walaupun Uni Soviet berhasil menarik beberapa negara ke dalam daerah pengaruhnya, negara-negara ini kenyataannya tidak begitu berarti dibandingkan dengan negara-negara yang mengendorkan hubungannya dengan Uni Soviet, seperti Republik Rakyat Cina, Mesir, Irak dan sampai batas tertentu juga Rumania dan akhir-akhir ini juga Polandia.

Bagi cukup banyak negara Dunia Ketiga, Uni Soviet bukan lagi kekuatan progresif seperti sering dikesankan melalui dukungan terhadap gerakan-gerakan nasional melawan kolonialisme. Hal ini khususnya jelas setelah penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan seperti terungkap dalam reaksi negara-negara Dunia Ketiga dalam Konperensi Non-Blok dan Konperensi Negara-negara Islam.

PANDANGAN GLOBAL DAN KEBIJAKAN-KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT

Diskusi di bawah ini akan dibatasi pada tiga kawasan yang penting untuk membatasi postur internasional Amerika Serikat, yaitu pandangan dan kebijakannya terhadap: (a) Uni Soviet; (b) aliansi Barat, yaitu NATO dan Jepang; (c) Dunia Ketiga. Tiga kawasan ini tidak eksklusif satu sama lain.

Hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet semakin buruk beberapa tahun belakangan ini, dan masyarakat Amerika Serikat pada umumnya, berpendapat bahwa jangkauan global kekuatan militer Uni Soviet yang semakin meningkat mengancam keamanan dan kepentingan Amerika Serikat maupun sekutu-sekutunya. Dengan pembangunan militernya, Uni Soviet tampaknya mendapatkan momentum yang besar untuk memperluas pengaruh politiknya, seperti ditunjukkan di Angola, Ethiopia dan Afghanistan. Dengan demikian Amerika Serikat harus menghadapi Uni Soviet yang menjadi lebih cenderung untuk menggunakan kekuatan militernya guna mencapai tujuan-tujuannya. Juga diperkirakan bahwa konflik Amerika Serikat-Uni Soviet di masa men-

datang akan berlangsung di Dunia Ketiga, sebab ketidakstabilan kawasan-kawasan Dunia Ketiga mengundang intervensi-intervensi Uni Soviet.

Selanjutnya, diperkirakan bahwa kepemimpinan Uni Soviet akan terus mengambil sikap oportunistik. Pada waktu yang sama Uni Soviet akan diganggu oleh meningkatnya stagnasi dan kelemahan-kelemahan ekonomi, di dalam negeri dan di negara-negara di bawah pengaruhnya, maupun oleh perubahan-perubahan struktur sosial, tetapi ia memiliki kekuatan militer luar biasa. Diduga bahwa kelemahan-kelemahan interen Uni Soviet ini tidak akan membatasi tindakan-tindakannya, tetapi bahkan bisa memberi insentif yang lebih besar untuk mencoba menggunakan kekuatan militernya guna mencapai tujuan-tujuannya.

Retorika Pemerintah Reagan yang meningkat mengenai ancaman Uni Soviet ikut memperburuk hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Pemerintah mencari penyelesaian bagi hubungan yang memburuk ini dari sejarah tahun 1950-an dan 1960-an, yaitu dalam bentuk pembendungan dan perang dingin, di mana kekuatan militer diberi fungsi yang menonjol.

Mungkin tidak bijaksana menggunakan kebijakan-kebijakan masa lalu, karena dunia telah berubah secara kuantitatif maupun kualitatif dari situasi dua atau tiga dasawarsa yang lalu. Ekuasi kekuatan militer Amerika Serikat-Uni Soviet sekarang ini secara kasar berimbang. Sekutu-sekutu Amerika Serikat, baik NATO maupun Jepang, telah menjadi kekuatan ekonomi dan pada gilirannya memperoleh kekuatan politik dan secara demikian menginginkan bobot yang lebih besar dalam keputusan-keputusan aliansi. Demikianpun banyak negara Dunia Ketiga mencapai hasil tertentu dalam usaha-usaha pembangunan dan mendapatkan kekuatan tertentu melalui berbagai rencana kerja sama, seperti OPEC dan ASEAN, dan oleh sebab itu menginginkan suara yang lebih besar dalam urusan-urusan internasional dan regional. Hal ini juga berlaku bagi kekuatan-kekuatan menengah Dunia Ketiga yang muncul, seperti Meksiko, Brazil, Nigeria, Arab Saudi, Mesir, Korea Selatan dan Indonesia.

Karena perubahan-perubahan itulah Amerika Serikat harus mencari penyelesaian-penyelesaian baru. Pertama, Amerika Serikat secara keseluruhan, yaitu dengan memperhitungkan kekuatan militer, kemampuan politik, ekonomi dan teknologinya maupun di bidang kebudayaan, masih lebih kuat daripada lain negara manapun di dunia, termasuk Uni Soviet.

Memang, kepercayaan Amerika Serikat akan kemampuannya dan oleh sebab itu juga kepercayaan sahabat-sahabat dan sekutu-sekutunya di Amerika Serikat banyak berkurang akibat krisis dalam tubuh politiknya pada akhir tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an maupun keterbukaan sistem politik-

nya. Dengan demikian tugas Amerika Serikat yang paling penting adalah mendapatkan kembali percaya dirinya dan memulihkan kredibilitas kepemimpinannya.

Kedua, di bidang militer Amerika Serikat paling tidak mempertahankan perimbangan dengan Uni Soviet. Misil-misil Amerika Serikat yang berpangkalan di daratan menjadi semakin rawan terhadap serangan pertama Uni Soviet. Di bidang persenjataan konvensional Amerika Serikat menghadapi beberapa kekurangan, khususnya di kawasan penting Teluk Parsi mungkin sebagai akibat jalur logistik yang panjang. Demikianpun supremasi Angkatan Laut Amerika Serikat dianggap mendapat tantangan serius dari kekuatan laut Uni Soviet yang berkembang, khususnya dalam jumlah kapal dan kemampuan kapal selam. Namun, gabungan kekuatan militer aliansi Barat masih melebihi kekuatan Uni Soviet dan sekutu-sekutu Pakta Warsawa-nya.

Ketiga, sistem aliansi Barat masih utuh dan juga berguna bagi Amerika Serikat sendiri. Namun jelas perlu dirumuskan hubungan baru antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Ketegangan-ketegangan telah meningkat dalam sistem aliansi terutama karena perbedaan-perbedaan (fundamental) dalam penilaian mengenai ancaman Uni Soviet; tentang bagaimana menyusun hubungan-hubungan kooperatif dan sekaligus kompetitif dengan Uni Soviet; tentang bagaimana menanggapi ancaman-ancaman Uni Soviet di berbagai kawasan dunia; tentang bagaimana menyelaraskan kepentingan-kepentingan dan kebijakan ekonomi dan politiknya.

Keempat, harus ada pengakuan bahwa suatu sikap yang lebih asertif nasionalistik yang berkembang di Amerika Serikat bisa menjadikan pengaturan aliansi suatu masalah yang lebih rumit. Sekutu-sekutu Amerika Serikat akan terus menuntut suara yang lebih besar dalam persoalan-persoalan internasional utama, khususnya mengenai hubungan Timur-Barat. Soalnya di sini adalah apakah Reagan dapat mengatasi tekanan-tekanan ideologi "go-it-alone the American ways" dalam pemerintahannya dan masyarakat luas. Demikianpun, Amerika Serikat akan terus menekan agar sekutu-sekutunya memikul bagian beban yang adil dan besar. Sekutu-sekutu Amerika Serikat tidak dapat menghindari tekanan-tekanan ini dan mereka harus berbuat sesuatu. Mereka harus mengakui bahwa struktur aliansi yang berlaku sekarang ini meletakkan beban berat pada Amerika Serikat. Tanggung jawab globalnya juga memaksa Amerika Serikat memberikan perhatian kepada kawasan-kawasan di luar Eropa Barat dan Jepang. Adalah sehubungan dengan kawasan-kawasan lain itu bahwa sekutu-sekutu Amerika Serikat perlu mengambil alih sebagian beban Amerika Serikat.

Kelima, sekalipun aliansi Eropa Barat penting, orang akan bertanya apakah penyusunan hubungan ini saja sudah cukup bagi Amerika Serikat untuk menanggapi ancaman Uni Soviet secara global; Amerika Serikat perlu mempertimbangkan negara-negara Dunia Ketiga yang berkembang menjadi kekuatan-kekuatan menengah dan oleh karena itu ikut mempengaruhi peredaran internasional.

Sehubungan dengan itu, Amerika Serikat juga perlu menyusun hubungan-hubungannya dengan negara-negara ini untuk bersama-sama mendukung suatu tata internasional yang damai dan stabil. Nasionalisme akan tetap merupakan motivasi yang paling penting dalam tingkah laku kekuatan-kekuatan menengah Dunia Ketiga ini. Akan tetapi, ini tidak merintangi diterimanya negara-negara itu untuk menyusun hubungan yang positif dan kooperatif dengan Amerika Serikat. Mereka mengakui sumbangan Amerika Serikat dan negara-negara Barat bagi usaha pembangunan mereka. Karena perkembangan yang berlanjut menjamin stabilitas interen, kerja sama di banyak bidang antara Amerika Serikat dan negara-negara Dunia Ketiga mempertinggi stabilitas lingkungan internasional.

Kehadiran militer Amerika Serikat di banyak kawasan Dunia Ketiga juga diperlukan guna mengimbangi kehadiran Uni Soviet. Tingkat dan sifat kehadiran militer Amerika Serikat itu jelas berbeda dari kawasan ke kawasan, misalnya antara Teluk Parsi dan Asia Tenggara. Dilihat dari segi tujuan negara Dunia Ketiga untuk memperkuat ketahanan nasionalnya, maka peranan militer Amerika Serikat hanya dianggap sebagai pelengkap. Suatu pendekatan Amerika Serikat yang terutama atau semata-mata bergantung pada peralatan militernya jelas tidak memadai, dan tidak akan menunjang hubungan yang dapat dipertahankan dan hidup dengan Dunia Ketiga. Dalam hubungan ini sering dirasakan bahwa pendekatan Eropa, yaitu konsentrasi untuk memperkuat hubungan politik-diplomatik maupun ekonomi, lebih cocok dengan kebutuhan Dunia Ketiga.

Adalah mendesak bahwa Amerika Serikat berusaha merumuskan pendekatan baru dengan Dunia Ketiga. Pertama-tama, Amerika Serikat harus memberikan nilai politik yang lebih besar kepada hubungan ekonominya dengan Dunia Ketiga. Sejarah Amerika Serikat dalam Dialog Utara-Selatan tidak membesarkan hati. Demikianpun, Pemerintah Reagan sangat tidak peka terhadap perubahan-perubahan dan aspirasi-aspirasi internasional yang penting seperti terungkap dalam Konferensi Hukum Laut, yang sangat penting bagi Dunia Ketiga.

Reservasi-reservasi besar juga dinyatakan sehubungan dengan kebijakan Reagan untuk lebih mengandalkan mekanisme pasar bebas dalam hubungan

ekonomi Amerika Serikat dengan Dunia Ketiga. Pengurangan peranan ODA dalam pengalihan sumber-sumber daya kepada Dunia Ketiga bisa menggoyahkan banyak kawasan, khususnya negara-negara kurang berkembang (LDCs) yang berpendapatan rendah.

Sebagai tambahan, Amerika Serikat perlu menyusun hubungan yang lebih konstruktif dengan kekuatan-kekuatan menengah Dunia Ketiga melalui mekanisme konsultasi-konsultasi yang lebih baik. Di sini Amerika Serikat sekali lagi harus memusatkan usahanya pada hubungan politik-diplomatik dan ekonomi. Hal ini tidak menutup kemungkinan kerja sama di bidang militer misalnya, guna bersiap-siap untuk bermacam-macam krisis yang bisa terjadi (contingencies), tetapi semuanya ini tidak perlu didasarkan pada pakta militer, suatu cara yang biasa dilakukan di masa lalu.

KEBIJAKAN-KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP KAWASAN ASIA-PASIFIK

Kawasan Asia-Pasifik, termasuk Asia Tenggara, menjadi lebih penting bagi Amerika Serikat. Hal ini bukan saja karena perdagangan Amerika Serikat dengan kawasan itu telah melampaui perdagangan Amerika Serikat-Atlantik, tetapi juga karena kawasan ini adalah yang paling stabil selama lima atau enam tahun terakhir. Perkembangan di kawasan ini memberikan sumbangan baru bagi stabilitas global. Perimbangan militer di kawasan ini masih menguntungkan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Usaha-usaha pembangunan ekonomi negara-negara nonkomunis di kawasan ini berhasil secara menyolok. Mereka rata-rata berhasil meningkatkan ketahanan nasional mereka secara terus menerus dan sebagai hasilnya mereka banyak menyumbang bagi stabilitas kawasan.

Pemerintah Reagan mewarisi suatu kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan Asia-Pasifik yang cukup menyenangkan (liveable) bagi negara-negara di kawasan. Dalam tahun-tahun terakhir masa jabatan Presiden Carter, keputusan-keputusan penting diambil untuk memperbaiki kebijakan-kebijakannya sebelumnya, seperti penarikan mundur pasukan Amerika Serikat dari Korea Selatan, implementasi kebijakan hak asasi manusia yang tidak membedakan dan lain sebagainya.

Akan tetapi perlu dicatat bahwa Amerika Serikat belum sepenuhnya mendapatkan kembali kepercayaan negara-negara di kawasan. Pemerintah baru, yang bermaksud mencapai konsistensi yang lebih besar, dan kemampuan yang lebih besar untuk menangani masalah-masalah internasional, diharapkan dapat memperbaiki citra Amerika Serikat di mata negara-negara di kawasan

ini. Demikianpun pemerintah diharapkan dapat mengembangkan kepekaan yang lebih besar terhadap aspirasi dan kepentingan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabat Amerika Serikat di kawasan. Hal ini dapat dilakukan jika pemerintah memberikan perhatian yang memadai kepada soal-soal kawasan. Harapan-harapan di atas bukan tanpa dasar. Pada umumnya diperkirakan bahwa seorang Presiden dari Partai Republik akan memberikan perhatian yang lebih besar kepada kawasan Asia-Pasifik.

Memang, tidak dapat dikatakan bahwa Pemerintah Reagan kurang memperhatikan kawasan Asia-Pasifik. Kunjungan Presiden Korea Selatan Chun merupakan kunjungan resmi pertama yang dilakukan dalam tahun pertama Reagan sebagai Presiden, disusul kemudian oleh kunjungan Suzuki. Sekretaris Haig melakukan kunjungan ke Beijing dan bertemu dengan para Menteri Luar Negeri ASEAN di Manila dan menghadiri pertemuan ANZUS di Wellington. Baru-baru ini Perdana Menteri Prem dan Lee Kuan Yew mengunjungi Washington.

Pengamatan sejauh ini mengisyaratkan bahwa Pemerintah Reagan akan merumuskan kebijakan-kebijakan terhadap kawasan Asia-Pasifik berdasarkan empat sokoguru (pillars), yaitu hubungan Amerika Serikat dengan: (a) Jepang; (b) Korea Selatan; (c) ASEAN; (d) ANZUS. Sifat dan intensitas keempat hubungan ini akan berbeda satu sama lain karena masing-masing memiliki persoalannya sendiri dalam hubungan Amerika Serikat.

Uraian di bawah ini adalah suatu usaha untuk meninjau persoalan-persoalan utama hubungan antara Amerika Serikat dan keempat "entities" tadi. Uraian ini dilanjutkan dengan pembahasan hubungan Amerika Serikat-Cina yang penting bagi perkembangan di kawasan Asia-Pasifik.

Hubungan Amerika Serikat-Jepang

Jepang adalah jelas sekutu Amerika Serikat terpenting di kawasan ini, tidak hanya karena pakta pertahanan Amerika Serikat-Jepang dilihat sebagai sokoguru stabilitas kawasan, tetapi juga karena kekuatan ekonomi Jepang dapat diandalkan oleh Amerika Serikat dalam mempertahankan suatu sistem ekonomi yang terbuka dan berorientasi pada pasaran di kawasan dan secara global.

Sehubungan dengan intensitas hubungan ekonomi Amerika Serikat-Jepang, ketegangan-ketegangan antara mereka kiranya akan berlangsung terus. Akan tetapi hubungan Amerika Serikat-Jepang di bidang pertahanan lebih rumit dan kompleks.

Bagi Jepang pakta pertahanannya dengan Amerika Serikat hanya merupakan satu aspek dalam perdebatan mengenai peranan keamanan dan pertahanan Jepang di masa depan. Perdebatan mengenai peningkatan pengeluaran pertahanan Jepang - walaupun penting - hanyalah juga suatu aspek lain dari suatu masalah yang lebih fundamental, yaitu kelangsungan hidup (survival) Jepang dalam suatu dunia yang penuh ketidakpastian yang semakin berkembang.

Masyarakat Jepang sekarang ini lebih terbuka untuk mendiskusikan pertahanan. Perubahan ini didorong oleh faktor-faktor ekstern dan intern.

Faktor-faktor ekstern utama sejalan dengan faktor-faktor yang dilihat oleh sekutu-sekutu NATO-Amerika Serikat. Untuk menyebutkan beberapa orang akan mulai dengan merosotnya kredibilitas kepemimpinan Amerika Serikat dalam aliansi dan kredibilitas payung pertahanan Amerika Serikat. Pembangunan kekuatan militer Uni Soviet, khususnya kekuatan laut, di Pasifik merupakan faktor lain. Selain itu, terdapat ketidakpastian di Timur Tengah dan Teluk Parsi, kawasan-kawasan yang begitu penting bagi kelangsungan hidup Jepang.

Faktor-faktor intern terutama berkaitan dengan soal pokok mengenai kebijaksanaan internasional Jepang di masa depan. Di Jepang semakin luas diakui bahwa ia tidak dapat terus bergantung pada diplomasi ekonominya saja. Dan oleh sebab itu ia perlu merumuskan peranan politik dan pertahanannya di masa depan di Asia-Pasifik dan secara global.

Pemerintah Reagan, sejauh ini mengekang dirinya untuk tidak terlalu menekan Jepang - paling tidak secara terang-terangan - untuk meningkatkan tanggung jawab pertahanannya, untuk tidak memojokkan Partai Demokrasi Liberal (LDP) yang berkuasa. Pemerintah Reagan tampaknya juga mengakui bahwa masyarakat Jepang tetap mendua (ambivalen) mengenai gagasan peningkatan peranan pertahanan Jepang. Akan tetapi, lebih penting adalah kenyataan bahwa Amerika Serikat sendiri belum mempunyai pandangan jelas mengenai peranan pertahanan Jepang yang diinginkannya. Se jauh ini Amerika Serikat hanya minta kepada Jepang untuk meningkatkan pengeluaran pertahanannya guna memperbesar kemampuan pertahanannya untuk tanah air dan perairan sekelilingnya. Suatu peranan yang lebih besar belum dipikirkan oleh Washington maupun Tokyo secara serius, karena kepercayaan kuat bahwa langkah-langkah lebih lanjut akan mengganggu stabilitas regional; Uni Soviet dan ASEAN kiranya akan bereaksi terhadapnya atas dasar-dasar yang berbeda.

Perlu dicatat di sini bahwa ASEAN tidak berkeberatan Jepang meningkatkan kemampuan militernya guna membela wilayahnya dan perairan sekelilingnya, bahkan termasuk jalur-jalur laut sejauh 1.000 mil ke selatan (sebelah utara Pilipina) dan 1.000 mil ke timur (sebelah barat Guam) seperti diminta Presiden Reagan kepada Perdana Menteri Suzuki. Tetapi ASEAN tidak dapat mengizinkan Angkatan Laut Jepang untuk beroperasi di perairannya, karena hal itu bisa memberikan kesan bahwa ASEAN menyerahkan penguasaan perairannya kepada Jepang, yang bertentangan dengan aspirasi negara-negara ASEAN untuk menguasai selat-selat dan perairan mereka sendiri. Sebaliknya yang rupanya diinginkan negara-negara ASEAN - dan mungkin juga Jepang - adalah kerja sama dengan Jepang dalam rangka usahanya meningkatkan kemampuan laut negara-negara ASEAN, misalnya melalui pengalihan teknologi yang berkaitan dengan pertahanan.

ASEAN mendukung gagasan Ohira dan Suzuki mengenai kebijakan keamanan komprehensif Jepang di mana sumbangan Jepang bagi stabilitas kawasan Asia-Pasifik akan diwujudkan di bidang ekonomi dan politik, bukan di bidang militer. Kebijakan keamanan ini sesuai dengan strategi negara-negara ASEAN. Pertama, karena kemungkinan ancaman utama terhadap keamanan mereka berasal dari dalam negeri dan bisa menjadi kenyataan jika negara-negara itu gagal membangun. Kedua, karena garis-garis konfrontasi kemungkinan konflik militer di kawasan, kecuali Korea, tidak dibatasi dengan baik seperti di mandala Eropa.

Hubungan Korea Selatan-Amerika Serikat

Stabilitas Korea Selatan meningkat secara berarti dibandingkan dengan situasi dua tahun yang lalu. Presiden Chun berhasil mengkonsolidasi pemerintah dan negaranya. Ekonominya juga menunjukkan tanda-tanda kemajuan. Masalah-masalah sebelumnya antara Amerika Serikat dan Korea Selatan, misalnya kasus Kim Dae Yung, dapat diselesaikan dan Amerika Serikat telah mengukuhkan kembali komitmennya pada keamanan Korea Selatan.

Tidak ada tanda-tanda bahwa akan timbul masalah-masalah serius di masa depan, asal:

- (1) Amerika Serikat mempertahankan kekuatan darat dan komitmen keamanannya selama diperlukan untuk menangkal Korea Utara, khususnya selama periode pergantian dalam pimpinan Korea Utara yang rupanya sudah dekat;
- (2) kedua Korea terus mencari cara-cara untuk mengadakan dialog mengenai reunifikasi secara berangsur-angsur;

- (3) perkembangan politik di Korea Selatan terus berlangsung, biarpun tekanan-tekanan dari Pemerintah Amerika Serikat di bawah Reagan banyak berkurang;
- (4) penyesuaian struktural yang berlangsung dalam ekonomi Korea Selatan sekarang ini melahirkan ekonomi yang lebih sehat dan pertumbuhan yang mantap;
- (5) Korea Selatan dapat memperluas hubungan ekonomi dan politiknya, misalnya dengan ASEAN, untuk mengurangi isolasi politik dan ketergantungan ekonominya dari Jepang dan Amerika Serikat.

Hubungan ASEAN-Amerika Serikat

Sifat hubungan Amerika Serikat dengan ASEAN berbeda dengan hubungannya dengan Jepang dan Korea Selatan, karena kedua negara terakhir ini dianggap sebagai sekutu Amerika Serikat. Hubungan Amerika Serikat dengan masing-masing negara ASEAN berbeda dalam intensitasnya. Beberapa negara ASEAN mempunyai pakta pertahanan dengan Amerika Serikat, secara langsung seperti dengan Filipina atau melalui Perjanjian Manila dalam kasus Muangthai. Negara-negara lain seperti Indonesia, Malaysia dan Singapura menganut kebijakan luar negeri Non-Blok, biarpun Malaysia dan Singapura peserta persetujuan Pertahanan Lima Negara dengan tiga sekutu Amerika Serikat, yaitu Inggris, Australia dan Selandia Baru.

Walaupun terdapat perbedaan hubungan antara Amerika Serikat dan masing-masing negara ASEAN dan ASEAN bukan pakta pertahanan, hubungan Amerika Serikat dengan ASEAN cukup penting bagi kedua pihak karena banyak kepentingan politik dan ekonomi yang sejalan.

Amerika Serikat merupakan salah satu partner dagang utama ASEAN, sedangkan yang lain adalah Jepang. Di bidang politik, ASEAN mempunyai kepentingan bersama dengan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, yaitu dalam memelihara tata internasional yang stabil. Akan tetapi, sangat penting bagi Amerika Serikat untuk memahami bahwa dukungan nyata dari negara-negara ASEAN hanya bisa diharapkan jika kepentingan-kepentingan sah mereka - dan negara-negara Dunia Ketiga - lainnya diakui dan dihargai oleh tata internasional serupa itu.

ASEAN dapat memainkan peranan penting sebagai penghubung vital dalam konsep Pemerintah Reagan mengenai hubungan Amerika Serikat dengan Dunia Ketiga.

Tanda-tanda awal Pemerintah Reagan cukup memberi hati karena menunjukkan cukup kepekaan dalam arti bersedia menyusun hubungan ekonomi dan politik dengan ASEAN berdasarkan nilainya itu sendiri dan bukan suatu sistem aliansi. Kebijakan-kebijakan Non-Blok negara-negara ASEAN semakin dikenal; demikianpun sifat ancaman dan kerawanan yang dihadapi negara-negara ASEAN. Amerika Serikat rupanya telah menerima analisa ASEAN bahwa ancaman utama terhadap keamanannya adalah dari dalam negeri, dan secara demikian Amerika Serikat bisa membedakan situasi kawasan ini dari retorika globalnya mengenai ancaman Uni Soviet di Dunia Ketiga. Dalam hubungan ini Amerika Serikat mendukung gagasan dan melihat nilai kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN dalam kerangka kebijakan keamanan komprehensif Jepang.

Juga diakui bahwa hubungan ekonomi Amerika Serikat dengan negara-negara ASEAN akan terpaksa melibatkan campuran usaha-usaha pemerintah dan swasta, yaitu ODA, investasi dan perdagangan, dan tidak akan dibiarkan di sektor swasta saja. Dalam soal Perjanjian Hukum Laut pejabat-pejabat menengah Pemerintah Reagan tetap percaya bahwa pada akhirnya, dengan beberapa modifikasi kecil, Gedung Putih akan mendukung pemerintah menerima perjanjian itu.

Akan tetapi belum dapat dipastikan bagaimana kebijakan di atas akan berkembang di masa depan. Para ideolog dan pragmatis rupanya masih harus menyelesaikan perbedaan-perbedaan persepsi mereka mengenai bagaimana menyusun hubungan regional Amerika Serikat, termasuk dengan ASEAN dan Asia Tenggara.

Sebagai tambahan, terdapat beberapa masalah yang memerlukan perhatian dalam proses penyusunan hubungan Amerika Serikat dengan ASEAN. Masalah-masalah itu adalah sebagai berikut:

1. Negara-negara ASEAN merasa bahwa hubungan mereka dengan Amerika Serikat, khususnya di bidang ekonomi, tidak membawa hasil yang nyata dan konkrit sebagaimana mereka harapkan. Dalam banyak kasus, Amerika Serikat enggan menerima usul untuk mencari penyelesaian regional bagi persoalan-persoalan ekonomi dan berpendapat bahwa penyelesaian itu harus diusahakan secara global. Banyak halangan untuk meningkatkan hubungan ekonomi ASEAN-Amerika Serikat juga berasal dari bermacam-macam peraturan dan administrasi dalam negeri Amerika Serikat, seperti masalah pajak berganda, penundaan pajak, undang-undang anti penyuapan, undang-undang anti trust dan lain-lain.
2. Negara-negara ASEAN pada umumnya, Indonesia dan Malaysia pada khususnya, masih memandang Cina secara ambivalen. Di satu pihak, negara-negara ASEAN mengakui pentingnya Cina bagi kawasan Asia

Tenggara karena letak geografisnya, besarnya, sejarah dan kebudayaannya serta pengaruh politiknya. Tetapi di lain pihak dengan alasan yang sama seperti di atas mereka juga menganggap Cina sebagai ancaman potensial yang utama dan tidak senang dengan pengaruh Cina atas negara-negara komunis Asia Tenggara, dan dengan kebijakannya yang berubah-ubah mengenai orang-orang Cina perantauan maupun sikapnya terhadap konflik Kamboja. Sehubungan dengan itu diperlukan pengertian dari Amerika Serikat dalam menyusun hubungannya dengan Cina. Misalnya, ASEAN sangat cemas dengan keputusan Amerika Serikat untuk menjual senjata kepada Cina.

3. ASEAN memperjuangkan dibentuknya daerah damai, bebas dan netral (ZOPFAN) bagi Asia Tenggara. Tata regional serupa itu mengakui kehadiran dan peranan negara-negara besar di Asia Tenggara, tetapi tanpa salah satu memiliki posisi dominan.

Dalam praktek kehadiran Jepang maupun Amerika Serikat akan lebih menonjol daripada kehadiran negara-negara besar lainnya karena hubungan ASEAN yang intensif dengan mereka. Uni Soviet telah meningkatkan kehadirannya di kawasan akibat konflik yang berlarut-larut di Indocina dan oleh sebab itu ia dapat menggunakan fasilitas-fasilitas militer di Cam Ranh dan Danang. Akan tetapi kehadiran Uni Soviet yang meningkat ini belum dilihat sebagai ancaman langsung terhadap negara-negara ASEAN.

Adalah kepentingan ASEAN untuk mencari suatu penyelesaian politik bagi konflik Kamboja secepatnya. Pertama, konflik ini lebih mempersulit realisasi ZOPFAN. Suatu tata regional di Asia Tenggara tidak dapat dibentuk tanpa partisipasi negara-negara Indocina yang dapat hidup. Kedua, dan terutama, karena konflik Kamboja yang berkepanjangan akan meningkatkan kehadiran militer Uni Soviet dan mengintensifkan persaingan Cina-Uni Soviet di kawasan.

Dalam keadaan sekarang ini, penyelesaian konflik Kamboja tidak akan dicapai dalam waktu dekat, karena konflik itu bukan hanya suatu persoalan regional, tetapi juga melibatkan negara-negara besar, Cina dan Uni Soviet maupun Amerika Serikat. Pada pokoknya inti masalahnya adalah dan tetaplah konflik antara Cina dan Vietnam. ASEAN terseret ke dalam situasi sekarang ini akibat melebarnya konflik itu ke Muangthai. Uni Soviet melibatkan diri karena kesempatan. Ia melihat dalam konflik itu suatu kesempatan untuk menantang Cina di Asia Tenggara.

Sekarang ini, waktu ada di pihak ASEAN. Komite *ad hoc* Konperensi Internasional PBB mengenai Kampuchea harus diberi kesempatan, dalam sekitar enam bulan mendatang, untuk menemukan cara-cara baru untuk

menyelesaikan konflik itu. Suatu prospek penyelesaian yang jelas harus muncul dalam waktu yang tidak terlalu lama. Tanpa tanda-tanda penyelesaian, konflik itu setiap waktu bisa meluas ke perbatasan Muangthai, akan menyebabkan penderitaan rakyat Kamboja yang lebih besar, akan menciptakan tekanan-tekanan baru terhadap negara-negara ASEAN karena arus pengungsi baru dari Indocina, dan dapat menggoncangkan kawasan sebagai akibat keterlibatan negara-negara kuat.

Dalam mencari penyelesaian konflik itu, ASEAN berharap agar Amerika Serikat: (a) mengambil sikap yang lebih luwes terhadap Vietnam; (b) terus mendukung usaha-usaha ASEAN di masa depan secara konkrit untuk mencapai suatu kompromi politik; (c) mempengaruhi Cina agar mengubah sikapnya yang sangat bermusuhan terhadap Vietnam; (d) bersama-sama dengan Jepang dan Masyarakat Ekonomi Eropa dan ASEAN menyiapkan program bantuan untuk Vietnam, kalau Hanoi juga mau berkompromi dalam proses penyelesaian politik; dan (e) menormalisasi hubungan diplomatiknya dengan Vietnam.

Amerika Serikat-ANZUS

Tidak ada persoalan serius dalam hubungan Amerika Serikat dengan Australia dan Selandia Baru. Baik pemerintah maupun opini umum di Australia dan Selandia Baru tidak menentang sistem aliansi di antara negara-negara ini. Di kalangan masyarakat Australia sering timbul pertanyaan mengenai syarat-syarat kehadiran Amerika Serikat, di dalam rangka ANZUS, di Samudera Hindia. Hal ini mungkin satu-satunya persoalan yang masih perlu dijernihkan.

Hubungan Amerika Serikat-Cina

Pemerintah Beijing tetap tidak pasti mengenai persepsi Pemerintah Reagan tentang hubungan Amerika Serikat-Cina. Pemerintah Reagan tidak melihat Cina sebagai sekutu Amerika Serikat atau kawan dekat. Sikap ini jelas ditunjukkan selama kampanye Reagan maupun dalam pernyataan-pernyataannya kemudian sebagai Presiden. Secara umum, Reagan sendiri dan penasihat-penasihat dekatnya tidak mempunyai suatu ikatan emosional dengan rezim komunis, termasuk Cina.

Sebaliknya Pemerintah Reagan menganggap Taiwan sebagai kawan lama yang tidak boleh ditinggalkan. Atas dasar ini undang-undang hubungan

Taiwan (the Taiwan Relations Act) akan dilaksanakan oleh Pemerintah Reagan, termasuk penjualan senjata-senjata defensif kepada Taiwan, biarpun diakui bahwa hubungan Amerika Serikat-Taiwan tidak akan dinaikkan ke tingkat resmi. Penjualan pesawat tempur FX, yang mempunyai cukup kemampuan ofensif tertentu, dan dimaksudkan untuk meningkatkan percaya diri Taiwan, memancing banyak reaksi dari Cina. Akibat reaksi-reaksi ini Pemerintah Reagan mengambil keputusan politik untuk juga menjual senjata kepada Cina, untuk membuat hubungan Amerika Serikat dengan Cina dan Taiwan berimbang. Walaupun dimaksud sebagai lambang, yaitu memberikan kesan kepada Cina bahwa hubungan Amerika Serikat-Cina tetap utuh dan mantap, keputusan itu menimbulkan kecemasan di antara negara-negara ASEAN karena kemungkinan implikasinya di masa depan.

Oleh sebab itu penting bahwa Amerika Serikat secepatnya mengambil kebijakan yang lebih jelas mengenai hubungannya dengan Cina. Sampai batas-batas tertentu, Amerika Serikat tetap percaya bahwa hubungannya dengan Cina dapat melayani maksud bersama menghadapi Uni Soviet. Jelas bahwa Amerika Serikat perlu menyusun suatu hubungan dengan Cina, tetapi hubungan serupa itu harus meningkatkan stabilitas di kawasan Asia-Pasifik. Dirasakan bahwa hubungan Amerika Serikat-Cina lebih bersifat "satu arah" (one way street) untuk keuntungan Cina, dan bahwa Amerika Serikat tidak menggunakan pengaruhnya secara pandai terhadap Cina untuk membuatnya lebih sadar, misalnya dalam sikapnya terhadap penyelesaian konflik Indocina. Semuanya ini bisa mempunyai akibat-akibat yang menggoncangkan kawasan.

KEPENTINGAN UNI SOVIET DI ASIA TENGGARA: MASALAH-MASALAH DALAM TAHUN 1980-AN*

Adalah suatu aksioma yang praktis diterima secara umum, bahwa negara-negara bangsa cenderung memperluas pengaruh mereka dengan mempergunakan semua sumber daya - diplomasi, ideologi, ekonomi dan militer - untuk mencapai "cawan suci" (Holy Grail) yang selalu menggoda, yang diistilahkan sebagai kepentingan nasional. Konsep kepentingan nasional itu berubah menurut kendala-kendala politik dan ekonomi dalam negeri, suasana internasional dan regional dan, yang lebih penting lagi, visi-visi pemimpin politik yang dipercayakan memegang tanggung jawab dan tampuk kepemimpinan negara itu. Sejauh mana suatu negara bangsa akan mengikuti suatu garis kebijakan tertentu sebagian besar akan bergantung pada perhitungan-perhitungan biaya-biaya kebijakan yang diusulkan mengenai kepentingan utama maupun sekunder negara. Diperkirakan bahwa makin banyak suatu negara bangsa menguasai sumber-sumber daya, makin besar kemungkinan untuk memperluas pengaruhnya sesuai dengan itu.

Pada dasarnya Uni Soviet telah diakui sebagai negara superpower, meskipun belum bisa disamakan dengan Amerika Serikat dalam hal sumber-sumber daya ekonomi dan militer. Dari segi geopolitik, lokasi dasarnya di jantung daratan (heart land) luar biasa pentingnya. Dari perspektif ini, maka jelaslah bahwa Uni Soviet harus berusaha memperluas pengaruhnya untuk meliputi negara-negara pinggir (rimland). Inilah kiranya arah yang akan diteruskan dalam tahun-tahun mendatang, biarpun dengan perbaikan-perbaikan dalam teknologi dan komunikasi militer, konsep pinggir bisa

*Terjemahan makalah Seah Chee-Meow, *Soviet Interest in Southeast Asia: Issues in the Eighties*, yang dipersiapkan untuk Konperensi mengenai Soal-soal Ekonomi, Politik dan Keamanan di Asia Tenggara dalam tahun 1980-an di Denpasar, Bali, 2-5 Nopember 1981, yang disponsori bersama oleh CSIS dan IEAS, UNCLA Berkeley, California. Penerjemah adalah Alfian MUTHALIB, Staf CSIS.

diperluas sehingga meliputi lebih banyak daripada negara-negara yang berbatasan dengan Uni Soviet. Dalam arti tertentu adalah visi ini yang mempengaruhi pemimpin-pemimpin di waktu lampau dan sekarang, dari Tsar sampai penguasa-penguasa sosialis, terlepas dari kecenderungan ideologi mereka, untuk terus menerus memperluas pengaruh teritorial dan politik mereka untuk mendapatkan suatu pinggiran yang lebih kooperatif.

Namun pengaruh Uni Soviet tidak pernah sangat konsisten, betapa menggodapun tujuan serupa itu. Juga benar bahwa tidak semua usaha itu berhasil. Perang Rusia-Jepang pada tahun 1905, yang berakhir dengan kekalahan yang menentukan bagi Rusia, tidak hanya menandai berakhirnya penguasa-penguasa Tsar secara progresif. Perang itu antara lain menyoroti suatu dilema khusus yang dihadapi Rusia dalam usahanya untuk memperkuat kepentingan nasionalnya di pinggiran itu. Perang itu juga mengungkapkan kelemahan-kelemahan strategis Rusia yang besar seperti tidak adanya pelabuhan air hangat lain sebagai bagian dari rantai pangkalan-pangkalan logistik yang diperlukan untuk meningkatkan superioritas angkatan lautnya.

Bahwa Rusia adalah juga suatu kekuatan "Asia", biarpun oleh banyak negara-negara Asia biasanya dianggap sebagai suatu kekuatan yang berpusat di Eropa, juga harus diberi bobot. Hal ini bersama dengan status barunya sebagai superpower setelah Perang Dunia II menjadikan lebih mendesak baginya untuk menanamkan suatu kehadiran yang bisa dipercaya di Asia.

Namun usaha-usahanya di Asia, terutama sekali di Asia Tenggara, kurang berhasil. Cina yang dahulu sekutu ideologinya telah menjadi lebih daripada duri dalam daging Rusia. Sengketa Cina-Uni Soviet sejak muncul dalam tahun 1960-an merupakan sumber keprihatinan dan kecemasan bagi pemimpin-pemimpin Uni Soviet. Sengketa itu juga menekankan bahwa masalah-masalah dapat diterima dan disesuaikannya ideologi adalah jauh lebih kompleks dan tidak perlu melampaui kepentingan nasional. Karena krisis ini, maka sejumlah besar personal dan peralatan militer harus digelar di dekat perbatasan Cina. Diperkirakan bahwa jumlah pasukan Uni Soviet di perbatasan Cina telah menjadi tiga kali lipat antara tahun 1965-1972, sedangkan dalam periode yang sama kekuatan udara taktisnya bertambah lima kali lipat. Pada tahun 1976 telah terdapat 45 divisi Uni Soviet yang dengan tambahan 200 IRBM dan 1.200 sampai 1.400 pesawat tempur menghadapi Cina.¹ Bahkan usul pembangunan jalur kereta api Siberia yang sebelumnya dirundingkan dengan Jepang diperkirakan sebagian disusun berdasarkan kebutuhan-kebutuhan militer, meskipun penelitian dan pengembangan baru dalam bidang "hover-

¹Angka-angka diambil dari karangan Lau Teik Soon, "Soviet-Vietnamese Treaty - A Giant Step Forward", *Southeast Asia Affairs 1980* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1980).

craft'' darat membuat ketergantungan pada jaringan infra struktur yang tetap tidak perlu lagi.

Dalam arti tertentu, ekspansi keluar Uni Soviet lebih dihentikan oleh peringatan yang diberikan pada waktu akhir Perang Dunia Kedua. ''Tirai Besi'' Winston Churchill memang memberikan gambaran yang penuh warna tetapi efektif yang diperlukan, sedangkan keputusan yang dibuat oleh Amerika Serikat untuk membendung ekspansi komunis melalui persekutuan militer seperti NATO, CENTO dan SEATO memang mengurangi ekspansionisme Uni Soviet lebih lanjut, sekalipun tidak mencegah pemimpin-pemimpin Uni Soviet menjamin agar sekutu-sekutu mereka di timur Eropa tetap dalam cengkeraman mereka. Uni Soviet juga mencoba merayu pemimpin-pemimpin negara-negara di Asia dan Afrika yang sedang mati-matian berjuang melawan kolonialisme. Namun, tidak dapat disangkal bahwa pakta-pakta militer yang diprakarsai Amerika Serikat itu sungguh-sungguh membatasi inisiatif Soviet, meskipun juga benar bahwa yang terakhir ini (Uni Soviet) cepat memanfaatkan setiap kelemahan akibat implementasi pakta-pakta pertahanan tersebut.

Asia Tenggara adalah salah satu dari sedikit kawasan yang menyaksikan konvergensi keterlibatan negara-negara besar. Ini bukanlah suatu fenomena baru, sebab kawasan ini pada waktu yang lampau adalah medan keterlibatan negara-negara besar yang tidak terhitung banyaknya (walaupun pelaku-pelakunya bisa berbeda-beda).

Kekuatan-kekuatan luar India, Cina, negara-negara kolonial Barat dan Jepang telah meninggalkan bekas yang tidak bisa dihapuskan dalam sejarah Asia Tenggara, sejauh negara-negara asli pada waktu lampau telah digunakan, disalahgunakan atau malahan disesatkan oleh kekuatan-kekuatan besar ini mengenai masalah-masalah pemerintahan dan politik regional.

Dalam arti tertentu, kehadiran Uni Soviet di kawasan ini tidak perlu mengherankan. Yang mungkin lebih mengherankan ialah bahwa kehadirannya lambat. Amerika Serikat merupakan aktor yang besar di kawasan ini - Pakta Manila dan perjanjian pertahanan dengan Muangthai dan Pilipina cukup mengungkapkan perhatian Amerika Serikat untuk di kawasan ini. Armada Ketujuh-nya juga diketahui berpatroli di perairan ini. Mungkin orang dapat mempersoalkan luasnya kehadiran Amerika Serikat berdasarkan keefektifan biaya, termasuk SEATO yang lemah, usaha-usaha untuk menetralisasi Laos dan usaha yang dari segi politik sia-sia untuk menyangga rezim Vietnam Selatan sebelum tekanan-tekanan politik dan ekonomi dalam negeri memaksa pemimpin-pemimpin Amerika Serikat memikirkan kembali masalah keterlibatannya di Asia Tenggara. Akan tetapi tidak dapat disangkal, bahwa justru

berkat kehadiran Amerika Serikat pengaruh Uni Soviet tidak diberi ruang untuk meluas. Memang benar bahwa Uni Soviet mencoba mempengaruhi Presiden Soekarno dan menatar anggapannya sebagai salah satu dari pemimpin-pemimpin kelompok NEFO, tetapi bahkan usaha ini tidak banyak membuat kemajuan. Bahkan pada tahun 1960-an Uni Soviet dengan hasil yang bercampur terlibat dalam usaha untuk mempromosikan suatu Laos yang netral. Ideologi tidak merupakan faktor yang menentukan untuk menerangkan kehadiran Uni Soviet.

Sebaliknya dapat dikemukakan bahwa menurunnya kehadiran Amerika Serikat dan Inggris telah mendorong perluasan pengaruh Uni Soviet. Penarikan Inggris dari sebelah timur Suez pada tahun 1967 dan kenyataan bahwa sesudah itu Amerika Serikat melepaskan peranannya sebagai pengawal di Asia Tenggara menimbulkan suatu vacuum kekuasaan. Sebagai suatu negara superpower, Uni Soviet mau tak mau harus mengisi kekosongan itu dan terdapat alasan-alasan yang mendorongnya berbuat demikian. Di antara pokok-pokok yang lebih menonjol adalah: (a) timbulnya kembali usahanya untuk mempengaruhi kawasan Asia Tenggara dan politik dalam negeri negara-negara tersebut; (b) pembendungan terhadap Cina (mungkin pelajaran ini didapatnya dari Amerika Serikat) dan pembatasan pengaruh Cina di Asia Tenggara; (c) berlanjutnya usaha mencari pangkalan-pangkalan angkatan laut untuk memperbesar peranan globalnya; dan (d) keinginan menjadi penentu utama dalam memutuskan bagaimana menyelesaikan masalah-masalah di Asia Tenggara baik yang regional maupun global implikasi-implikasinya.¹ Suatu faktor yang kurang penting adalah adanya sumber-sumber daya dan bahan mentah di kawasan ini. Meskipun Uni Soviet mungkin kurang mampu mengadakan suatu hubungan dagang yang simbiotik dengan negara-negara Asia Tenggara, kemungkinan ekspansi pengaruh Uni Soviet di kawasan ini akan berarti menolak sumber-sumber daya tersebut untuk negara-negara Barat termasuk Jepang.

Trauma Vietnam yang dialami Amerika Serikat hanya memberikan dorongan baru kepada Uni Soviet untuk memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara. Akan tetapi, pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah Uni Soviet akan lebih diterima oleh negara-negara Asia Tenggara.

Dalam arti ini dibentuknya ASEAN oleh lima negara Asia Tenggara adalah lebih daripada suatu tindakan kenegarawan yang berani. Kendati perasaan-perasaan saling mencurigai, halangan-halangan psikologis dan perasaan permusuhan yang baru akibat usaha mencapai kepentingan nasional

¹Lihat juga Donald S. Zagoria, "The Soviet and the Far East", George T. Yu (Ed.), *Intra-Asian International Relations* (Colorado: Western Press, 1977), hal. 68-69.

yang berbeda, kelima negara ini mampu menunjukkan kedewasaan baik dalam pandangan maupun kepemimpinan dengan mencoba memajukan bentuk-bentuk kerja sama regional yang lebih positif. Memang benar bahwa kemajuan ASEAN dalam tahun-tahun pertama kurang menggembirakan, terutama kalau hasil-hasil yang nyata digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan, tetapi suatu hasil sampingan kerja sama ini yang penting ialah membuat konsep keamanan kolektif Uni Soviet tidak menarik. Jadi, ketika pemimpin-pemimpin Uni Soviet mulai dengan usaha memperkenalkan pakta itu kepada negara-negara Asia Tenggara terutama ASEAN, terdapat sedikit tanggapan positif atas usul itu. Karena negara-negara ASEAN tidak saja melihat usul ini sebagai usaha Uni Soviet membendung Cina (suatu pelajaran yang tidak dipelajari dengan baik oleh Uni Soviet dari pengalaman Amerika Serikat), tetapi juga terdapat suatu alternatif ke mana negara-negara nonkomunis Asia Tenggara dapat mundur yaitu ASEAN sebagai kelompok regional untuk memperbesar kepentingan-kepentingan nasional mereka masing-masing. Dengan setiap kemajuan dalam konsolidasi ASEAN sebagai suatu kelompok regional, pengaruh yang dapat dimainkan oleh Uni Soviet berkurang lagi.

Dalam arti tertentu Uni Soviet tidak mempunyai pilihan kecuali bersandar pada Vietnam. Tetapi dalam sejarah masa lampanya, Vietnam telah menunjukkan ketahanan luar biasa untuk bebas dari dominasi Cina. Bahkan sementara menerima bantuan dari Cina ketika berjuang melawan Amerika Serikat atas Vietnam Selatan, orang-orang Vietnam tetap mempertahankan keuletan ini demi otonomi mereka. Orang-orang Vietnam menunjukkan keprihatinannya atas kemungkinan dominasi Cina, sementara mereka mempertahankan kepentingan-kepentingan nasional mereka yang lebih luas untuk menguasai negara-negara Indocina yang lain dan mungkin negara-negara di daratan Asia Tenggara yang lain (sebagai sasaran jangka panjang). Namun di antara masalah-masalah yang lebih mendesak yang dihadapi Vietnam termasuk kampanye pasifikasi di Vietnam Selatan meskipun Amerika Serikat telah angkat kaki, pelaksanaan program sosialis dan rehabilitasi setelah perang. Uni Soviet melihat situasi yang dihadapi Vietnam sekarang ini sebagai suatu kesempatan untuk mengembangkan pengaruhnya karena tidak memperoleh hasil yang pantas dicatat di negara-negara Asia Tenggara yang lain. Letak Vietnam dekat RRC juga ideal untuk mengalihkan banyak sumber daya RRC dari perbatasan Cina-Uni Soviet guna melindungi front selatan yang rawan ini. Dengan fasilitas-fasilitas pelabuhan dan lain-lain fasilitas yang sangat baik Vietnam juga akan memungkinkan Uni Soviet mendapatkan pemecahan sementara bagi usahanya mencari suatu rangkaian pangkalan dan fasilitas pendukung bagi angkatan lautnya, sedangkan penggunaan pelabuhan serupa itu akan mengijinkan angkatan lautnya memainkan kehadiran yang lebih aktif dan ekstensif di Pasifik.

Dalam arti itu suatu kepentingan timbal balik menarik Vietnam dan Uni Soviet satu sama lain. Ketimbalbalikan ini diperkuat walaupun tidak mesti bergantung pada landasan ideologi. Sindrome penarikan mundur yang dialami oleh bangsa Amerika, terutama selama pemerintahan Carter, hanya memberikan tambahan dorongan kepada Uni Soviet dan negara ini membutuhkan bahkan lebih sedikit dorongan untuk memperkuat kehadirannya di Asia Tenggara.

Jadi bisa dikatakan bahwa tahun-tahun pemerintahan Carter telah menimbulkan kerugian yang tak terhitung besarnya dengan memungkinkan Uni Soviet memainkan peranan yang lebih penting di Asia Tenggara akibat kegagalan orang-orang Amerika. Ironisnya faktor utama yang telah mencegah Uni Soviet mencapai lebih banyak hasil sebagian besar adalah akibat prakarsa negara-negara setempat yang mendirikan ASEAN.

Akan tetapi meningkatnya kehadiran Uni Soviet di Vietnam tidak boleh ditafsirkan sebagai kesepakatan bulat kedua bangsa ini dalam usaha mereka mengejar tujuan-tujuan bersama. Memang benar terjadi tumpang tindih dalam kepentingan nasional kedua negara itu - seperti takut sama Cina - tetapi terdapat bidang-bidang perbedaan dalam tujuan dan maksud. Vietnam sangat bersemangat untuk memperjuangkan konsep federasi Indocina dan mengambil status kepemimpinan. Uni Soviet pun ingin meningkatkan pengaruhnya atas Kamboja dan Laos, dan bahkan menawarkan perlengkapan dan latihan militer, dan secara demikian merampas kredit Vietnam sebagai satu-satunya negara yang menyelamatkan kedua negara Indocina lainnya itu. Kiranya akan timbul pertentangan-pertentangan kepentingan mengenai kebijakan-kebijakan Vietnam dan tidak dapat disangkal bahwa Uni Soviet juga ingin memperoleh suatu peranan penting untuk mempengaruhi, kalau tidak mendiktekan, opsi-opsi kebijakan untuk Vietnam.

Tampaknya untuk sementara waktu ini suatu persekongkolan kejadian-kejadian telah mempersatukan Vietnam dan Uni Soviet. Sikap dan kebijakan-kebijakan rezim Pol Pot di Kampuchea yang membawa pada penempatan rezim Heng Samrin dengan bantuan militer Vietnam akan berarti bahwa Vietnam banyak mengalihkan sumber daya militer dan ekonominya yang seharusnya digunakan untuk pembangunan kembalinya setelah perang. Kenyataannya pada tahun 1978 Uni Soviet tidak saja telah menerima Vietnam sebagai anggota penuh COMECON tetapi juga telah menandatangani suatu Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama. Perjanjian ini antara lain memberikan bentuk jaminan militer tertentu kepada Vietnam, sebab dalam pasal enam ditentukan bahwa "apabila salah satu pihak diserang atau diancam serangan, maka Pihak-pihak Perjanjian akan segera berkonsultasi dengan maksud untuk menyingkirkan ancaman itu dan mengambil langkah-langkah yang efektif dan

tepat guna menjamin perdamaian dan keamanan negara-negara mereka.” Uni Soviet juga memberikan bantuan ekonomi dan bantuan ini harus diteruskan biarpun dengan keengganan kalau kehadiran Uni Soviet di Vietnam itu ingin mempertahankan kredibilitas lebih lanjut. Sesungguhnya serangan hukuman terhadap perbatasan Vietnam oleh RRC, betapa terbataspun aksi itu, menunjukkan kegagalan parsial Uni Soviet untuk menanggapi. Dengan meningkatnya usaha perluasan wilayah oleh Vietnam tidak saja tujuan-tujuannya akan diteliti secara lebih seksama oleh negara-negara lain, khususnya ASEAN, tetapi juga maksud-maksud Uni Soviet.

Orang bisa memperkirakan implikasi-implikasi keterlibatan Vietnam yang lebih luas di Indocina dan akibat-akibatnya atas kehadiran Uni Soviet di Asia Tenggara. Implikasi pertama, yang jika mungkin akan dihindari oleh Uni Soviet, adalah meningkatnya polarisasi antara Uni Soviet dan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Berbeda dengan negara-negara OECD, Uni Soviet sudah bukan partner dagang ASEAN yang penting dan juga bukan sumber alih teknologi. Hubungan timbal balik antara ASEAN dan OECD adalah lebih kuat dan kiranya akan menjadi lebih kuat lagi mengingat berlanjutnya hubungan-hubungan ekonomi dan laju pertumbuhan perekonomian negara-negara ASEAN yang umumnya tinggi. Uni Soviet kiranya akan memainkan peranan yang bahkan lebih rendah dalam bidang ekonomi daripada yang dapat dilakukannya sejauh ini. Kedua, bahwa Uni Soviet sangat memihak pada pandangan-pandangan Vietnam meresahkan negara-negara lain. Memang sukar memisahkan kedua pihak ini karena Uni Soviet harus tetap mendukung pendirian Vietnam dan mencari pengakuan internasional bagi rezim Heng Samrin di Kampuchea. Dalam arti tertentu secara diplomatis Uni Soviet bisa mengalami lebih banyak kemunduran, sedangkan hasil sampingan invasi Vietnam ke Kampuchea - seperti masalah pengungsi - tidak membantu maksud-maksud Uni Soviet di Asia Tenggara. Kenyataannya krisis Kampuchea telah menarik perhatian yang tidak menguntungkan untuk Uni Soviet, sedangkan hubungannya dengan negara-negara ASEAN kiranya akan tetap pada tingkat yang paling rendah dalam periode mendatang yang cukup panjang. Selanjutnya Uni Soviet merasa terjebak dalam suatu posisi yang tidak menyenangkan, yaitu terpaksa terus menerus menyelamatkan Vietnam dengan menjamin agar tersedia dana-dana yang cukup untuk pertumbuhan atau perkembangan ekonomi Vietnam. Jadi, meskipun orang hanya bisa sependapat dengan Michael Leifer bahwa Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama tahun 1978 antara Uni Soviet dan Vietnam itu menunjukkan kesediaan dan kemampuan Pemerintah di Moskow untuk membuat suatu pilihan politik yang tegas, masih harus dilihat apakah Uni Soviet dapat terus menjamin suatu operasi yang mahal tetapi tidak mesti suatu operasi untung rugi di Indocina. Dilaporkan bahwa Uni Soviet mensuplai 90.000 ton perlengkapan militer sebagai bagian dari program ekonomi, teknik dan militer pada bagian pertama

tahun 1979 (setelah Heng Samrin menggulingkan rezim Pol Pot). Diketahui juga bahwa ia menghapus hutang-hutang yang dibuat Vietnam sebelum Agustus 1975, rencana lima tahun kedua (1976-1980), dan memberikan bantuan mata uang keras serta proyek yang mencapai \$ 2,5 milyar. Sampai berapa jauh Uni Soviet mampu terus menjamin Vietnam melakukan suatu operasi, yang telah membawa akibat-akibat diplomatik yang tidak diinginkan maupun kesan menghasut agresi yang tidak diinginkan, mesti merupakan suatu tanda tanya sebab ini akan tetap diajukan baik di PBB atau pada pertemuan-pertemuan regional. Dalam arti tertentu, dengan mengikat diri dengan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama itu, maka Uni Soviet bisa berada dalam suatu posisi yang kurang baik untuk memperluas pengaruhnya di bagian-bagian lain Asia Tenggara, sedangkan pada saat yang sama terikat dengan apa yang bisa menjadi suatu kewajiban. Bagaimanapun juga, tidak ada jaminan bahwa Vietnam yang mempunyai perasaan otonomi yang kuat dan pandangan yang bebas juga akan bersedia mengikuti garis Uni Soviet untuk suatu periode yang lama. Kenyataannya pertanyaan yang mungkin pantas dijawab adalah apakah maksud Uni Soviet untuk ikut menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama itu berdasarkan atas salah hitung dan premis-premis palsu. Perjanjian itu tentu saja tidak akan diterima oleh negara-negara nonkomunis Asia Tenggara terutama ASEAN dan juga tidak akan dilihat dengan percaya diri oleh yang terakhir ini. Suatu perjanjian persahabatan dengan Vietnam akan mempunyai pengaruh balik atas negara-negara ASEAN dan maksud-maksud Uni Soviet akan diperiksa secara lebih teliti.

Dalam arti tertentu sejak semula kehadiran Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara menemui rintangan-rintangan. Hubungan ekonomi yang kuat dengan kawasan ini hampir tidak ada, sedangkan bahkan atas dasar ideologi dia kurang berhasil membina loyalitas kelompok-kelompok pembangkang atau revolusioner. Uni Soviet juga lebih dianggap sebagai bangsa yang berpusat di Eropa daripada sebagai suatu negara besar Asia, dan keuntungan-keuntungan psikologis manapun yang bisa datang dengan citra Asia ini tidak dapat dimanfaatkan dengan intensitas yang sama seperti oleh Jepang dan RRC. Akan tetapi faktor-faktor ini tidak boleh ditafsirkan bahwa Uni Soviet akan mempertahankan suatu penampilan yang tidak menonjol di Asia Tenggara.

Asia Tenggara dianggap sebagai suatu kawasan yang secara strategis menarik bagi Uni Soviet berkat status superpower-nya, kapabilitas angkatan lautnya yang semakin meningkat dan perhitungan-perhitungannya atas perimbangan kekuatan di kawasan ini. Uni Soviet akan meraih keuntungan yang tak terperikan dari setiap keberhasilannya menguasai kawasan Asia Tenggara, seperti pengaruh yang luas atas Jepang berkat penguasaan Selat Malaka, kemampuan untuk mendahului setiap usaha RRC untuk mempengaruhi

kawasan ini, dan mempunyai peranan yang jauh lebih besar bagi angkatan lautnya di Samudera Hindia dan Pasifik.

Suatu pertanyaan yang bisa diajukan adalah apakah kebijakan-kebijakan Uni Soviet *vis-à-vis* Vietnam adalah hasil salah hitung atau tindakan putus asa belaka karena usul kebijakannya untuk membentuk suatu keamanan kolektif mendapat tanggapan buruk dari negara-negara Asia Tenggara. Memang Uni Soviet terkenal karena staminanya, kalau tidak karena kedewasaannya, untuk terus berusaha memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara. Tanggapan-tanggapan negara-negara ASEAN yang kurang entusias terhadap kebijakan pengepungan terhadap Cina mungkin bisa membuat Uni Soviet kecewa, biarpun banyak negara, termasuk beberapa negara ASEAN, menganggap RRC sebagai ancaman jangka panjang bagi kawasan ini. Dalam arti tertentu persekutuan dengan Vietnam merupakan bagian dari suatu usaha untuk menunjukkan kemampuannya mendukung suatu negara sahabat dan keuntungan yang bisa didapat dari hubungan itu dalam bentuk dukungan pada tingkat internasional dan bantuan ekonomi serta teknik.

Orang bisa mengatakan bahwa yang telah mengacaukan perhitungan-perhitungan Uni Soviet sebagian adalah tanggapan-tanggapan negara-negara ASEAN, terutama menyusul invasi Vietnam ke Kampuchea. Negara-negara ASEAN tidak begitu menyukai Pol Pot, tetapi tindakan Vietnam itu menimbulkan keraguan yang dalam mengenai kejujurannya tentang ko-eksistensi timbal balik, sedangkan Uni Soviet sebagai pendukung utamanya mau tak mau akan mendapat getahnya. Dengan mendukung Vietnam maka Uni Soviet mendapat peran yang sulit karena harus menentang negara-negara ASEAN, dan dalam proses itu mempunyai lebih sedikit pengaruh atas pembuatan kebijakan negara-negara ini.

Dalam arti tertentu orang bisa mengatakan bahwa Uni Soviet mengalami kemunduran, ketika dia mulai loncatan besarnya ke depan untuk memperkuat hubungannya dengan Vietnam. Serbuannya yang lain ke Afghanistan hanyalah lebih menodai citra damai yang diharapkan dapat dipancarkan dan masalah yang terakhir ini selanjutnya dipersulit oleh soal-soal agama. Namun kalau sejarah merupakan petunjuk, tidak dapat diragukan bahwa Uni Soviet kiranya akan tetap berkeras kepala. Kapal-kapal angkatan lautnya, termasuk kapal induk Minsk, semakin banyak hadir di Selat Malaka. Pada waktu yang sama Uni Soviet akan terus menggunakan semua sumber daya atau usaha untuk mempengaruhi negara-negara nonkomunis Asia Tenggara. Pengusiran agen-agen KGB dari Malaysia akhir-akhir ini bukan yang pertama dan juga bukan yang terakhir dari pengalaman subversi semacam itu.

Mungkin yang sangat penting sekali bagi Asia Tenggara khususnya ASEAN adalah memperkuat organisasi regional ini dan meneruskan momentum pertumbuhan ekonominya.

Akibat keadaan di Indocina yang tidak stabil, ASEAN diberi waktu yang cukup untuk mengadakan konsolidasi. Sekalipun tidak diragukan bahwa sejak dibentuk ASEAN telah mengalami kemajuan yang besar, mekanisme internal kerja sama harus diperkokoh lagi. ASEAN dikenal sebagai suatu organisasi yang solidaritasnya paling baik dilihat dari malapetaka-malapetaka luar, seperti jatuhnya Kamboja dan Vietnam Selatan ke tangan kekuatan-kekuatan pro komunis tahun 1975, sentimen-sentimen proteksionisme partner-partner dagang luar negerinya dan kejadian-kejadian berikutnya termasuk invasi Kampuchea. Sekalipun tiada kekurangan krisis eksternal serupa itu untuk membuat ASEAN tetap bersatu, arti pengembangan mekanisme-mekanisme konsolidasi intra regional harus tetap paling besar. Kepentingan timbal balik harus diperkuat, sedangkan kerja sama sebaiknya bukan saja tidak terbatas pada konsultasi politik, pertukaran kebudayaan, konsesi-konsesi perdagangan dan ekonomi kecil sebagaimana dilaksanakan sekarang ini. Bagaimanapun juga, orang bisa melihat ASEAN sebagai suatu alternatif bagi keterlibatan negara-negara besar di kawasan ini, dan diharapkan bahwa Asia Tenggara tetap kawasan di mana negara setempat harus merupakan aktor-aktor atau penentu utama dalam menentukan soal-soal dan hasil-hasil regional.

Akan tetapi yang kini menjadi pemikiran adalah masalah Kampuchea. ASEAN telah menjadi alat untuk mencegah situasi di Kampuchea menjadi suatu *fait accompli*. Usaha-usaha diplomasi yang dilakukan ASEAN telah merintang rezim Heng Samrin memperoleh status legitimasi di PBB. Tetapi yang lebih mendesak lagi adalah soal menemukan suatu pemerintah alternatif yang bisa hidup. Komunike Singapura yang ditandatangani oleh ketiga kelompok perlawanan Kampuchea baru-baru ini tidak berarti dicapainya konsensus, terutama sekali bila masing-masing kelompok mempunyai kepentingan-kepentingannya sendiri.

Di lain pihak adalah suatu keharusan bahwa tekanan-tekanan diadakan ASEAN atas Khmer Merah agar lebih mendengarkan kedua partnernya yang lain dan tidak berusaha terus menerus menegaskan bahwa ia adalah pemerintah yang sah karena diakui oleh masyarakat internasional dan bahwa dua kelompok perlawanan itu harus menjadi partner junior. Kalau Khmer Merah tetap berpendirian seperti itu (meskipun sebagian besar legitimasinya adalah hasil perjuangan ASEAN) maka pemerintah koalisi bisa jatuh dan dengan itu juga segala harapan untuk menjamin adanya suatu alternatif viable bagi rezim Heng Samrin. Kalau perkembangan seperti itu terjadi, maka pengaruh Uni

Soviet di kawasan ini akan sangat meningkat dan semua bantuan teknik dan lain-lain yang telah dilimpahkannya ke Indocina bukan merupakan suatu tindakan yang sia-sia. Perkembangan semacam itu juga dapat merugikan solidaritas seperti ditunjukkan ASEAN dan lebih lanjut melibatkan kawasan ini dalam konflik negara-negara besar.

Peranan Amerika Serikat merupakan faktor kedua yang paling penting yang bisa menentukan rencana-rencana Uni Soviet di kawasan ini. Dapatkah Amerika Serikat menunjukkan ketabahan dan tekad untuk mempertahankan kehadirannya di kawasan ini? Pemerintah Carter yang dahulu memang telah menunjukkan sejauh mana Amerika Serikat dapat ragu-ragu dan kehilangan kepemimpinan dunia karena salahnya sendiri. Sekalipun orang dapat memuji nilai hak-hak asasi manusia, unsur dasar hubungan internasional antara kekuatan-kekuatan besar, yaitu kekuatan, tidak pernah boleh disembunyikan. Kehadiran Amerika Serikat yang tegas di kawasan ini mempunyai beberapa hasil sampingan yang penting, termasuk berkurangnya keinginan RRC untuk mengisi bagian kekosongan kekuasaan dan perasaan berlanjutnya jaminan yang diberikan kepada negara-negara nonkomunis di kawasan ini. Harus dikemukakan bahwa kehadiran Amerika Serikat di kawasan ini tidak boleh dilihat sebagai suatu tindakan belas kasihan untuk membantu negara-negara yang kurang beruntung agar tidak dicengkeram rezim-rezim yang pro komunis. ASEAN adalah suatu kawasan yang mempunyai potensi dan pertumbuhan yang luar biasa dan hubungan antara ASEAN dan Amerika Serikat (dan negara-negara OECD) akan menguntungkan satu sama lain. Mempertahankan suatu kehadiran di Asia Tenggara sama sekali tidak akan meningkatkan persaingan negara besar, tetapi akan berakibat baik dengan membatasi lebih lanjut opsi-opsi Uni Soviet untuk memperluas pengaruhnya. Karena bahkan kalau Uni Soviet memutuskan untuk memakai kekuatan militer, maka biaya-biaya akan terlalu tinggi baginya untuk melaksanakan opsi serupa itu.

Ancaman terhadap negara-negara ASEAN biasanya dikaitkan dengan sumber-sumber dalam negeri. Pemberontakan-pemberontakan, yang bersumber pada ideologi atau sebab-sebab premodial lainnya, diidentifikasi sebagai faktor utama yang mempengaruhi stabilitas domestik negara-negara ASEAN. Walaupun observasi serupa itu banyak benarnya, penyelesaiannya lebih terletak pada program perbaikan ekonomi jangka panjang. Boleh jadi beberapa kelompok pembangkang ini secara terus menerus dibina oleh kekuatan luar, termasuk Uni Soviet, tetapi dilihat dari simpati masyarakat maka dukungan untuk mereka sebagian besar terbatas pada suatu kelompok penduduk yang lebih kecil. Kebanyakan orang di negara-negara ASEAN secara konsisten mendukung pemerintah-pemerintah yang berkuasa dan jenis-jenis sistem politik yang berlaku sekarang ini. Ini merupakan petunjuk-

petunjuk ketahanan yang penting terhadap kemungkinan subversi oleh kekuatan-kekuatan luar seperti Uni Soviet.

Sebaliknya, meskipun kehadiran Amerika Serikat disambut dengan baik sebagai alat untuk membatasi niat buruk Uni Soviet atau kuasa-kuasanya, negara-negara ASEAN harus meningkatkan kemampuan pertahanan mereka masing-masing. Usaha-usaha negara-negara ASEAN sekarang ini untuk mendapatkan pesawat tempur ofensif jarak jauh seperti F-5E (jadi tidak semata-mata bergantung pada kekuatan udara jarak dekat untuk penangkis pemberontakan) pantas dicatat karena menunjukkan bahwa pemikiran strategi pemimpin-pemimpin ASEAN telah berubah untuk memperhatikan ancaman-ancaman luar dan bukan hanya ancaman pemberontakan. Perubahan pemikiran ini bisa juga berarti bahwa negara-negara ASEAN merasa perlu lebih aktif berpartisipasi untuk membentuk dan mempengaruhi pola politik regional di Asia Tenggara dan bukan hanya tinggal diam sebagai penonton yang putus asa dan bergantung pada negara lain.

PERANAN MILITER TERBATAS AMERIKA SERIKAT DI MUANGTHAI DAN PILIPINA

Ronald NANGOI*

I. PENDAHULUAN

Beberapa pernyataan para pemimpin Amerika Serikat mengenai komitmen pertahanan Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara dewasa ini lebih banyak menekankan hubungannya dengan Muangthai dan Pilipina, hal mana memberi petunjuk kuat akan keinginan Amerika Serikat untuk terus hadir di kawasan ini sebagaimana diharapkan negara-negara ASEAN umumnya. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Alexander Haig pada permulaan masa jabatannya menyatakan: "Dengan kedua negara anggota ASEAN, Muangthai dan Pilipina, Amerika Serikat memiliki hubungan keamanan timbal-balik. Khususnya terhadap Muangthai, Amerika Serikat bermaksud menghormati kewajiban-kewajibannya di bawah Pakta Manila."¹ Dan dalam pertemuan dengan para Menteri Luar Negeri ASEAN bulan Juni 1981 di Manila, Haig menyatakan lagi: "Kami telah memperbaharui komitmen pertahanan kami dengan Muangthai dan Pilipina dan telah menegaskan bahwa kami akan memenuhi kewajiban perjanjian kami dalam menghadapi agresi musuh mereka. Perlengkapan udara dan laut kami di Pilipina merupakan bagian paling penting sistem pertahanan internasional kami."²

Penekanan komitmen pertahanan Amerika Serikat dengan kedua negara ASEAN ini kiranya wajar, terutama karena Amerika Serikat menganggap mereka sebagai sekutu-sekutunya. Apalagi kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang baru ini mencakup usaha untuk membangun kembali persekutuan dengan negara-negara lain. Di samping itu Amerika Serikat juga masih terikat lewat beberapa pakta pertahanan bersama, yaitu Pakta Manila dan

*Staf CSIS.

¹"US Secretary Haig's Dialogue with ASEAN Members", *Official Text*, No. 8/OT/81 (USICA: Jakarta), 22 Juni 1981.

²John Holdridge, *Washington Viewpoint*, 22 Juli 1981.

Perjanjian Rhusk-Thannat 1962, dengan kedua negara ini. Tidak bisa diabaikan bahwa kedudukan mereka sebagai anggota ASEAN mendapat perhatian dari pihak Amerika Serikat. Tambahan pula Amerika Serikat menyadari bahwa perkembangan keamanan kawasan yang tidak begitu mengembirakan memerlukan keterlibatannya. Muangthai adalah negara nonkomunis ASEAN yang merasa paling terancam akibat kehadiran Vietnam di Kamboja serta arus pengungsi Indocina ke wilayahnya. Kemudian, akses Uni Soviet ke pangkalan-pangkalan Cam Ranh dan Danang di Vietnam perlu diimbangi oleh kekuatan besar Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara. Karena sejak lama pangkalan kekuatannya berada di Pilipina, Amerika Serikat tampaknya tidak ingin melepaskannya untuk menghadapi tantangan Uni Soviet itu.

Peranan Amerika Serikat berupa peningkatan bantuan pertahanan terlebih-lebih kepada kedua negara ini serta usaha mempertahankan pangkalan-pangkalannya di Pilipina cukup memberi harapan bagi terpeliharanya perimbangan kekuatan di kawasan Asia Tenggara. Di samping Amerika Serikat memiliki taruhan tersendiri di kawasan ini, kehadirannya bermanfaat juga bagi kedua negara penerima bantuan. Bagi Muangthai, bantuan perlengkapan keamanan darat Amerika Serikat bisa digunakan untuk memperkuat pertahanan dalam negerinya, yang pada gilirannya akan mengembalikan kepercayaan dirinya untuk menghadapi ancaman-ancaman luar terutama dari Vietnam. Kemudian bagi Pilipina, komitmen pertahanan Amerika Serikat atas pangkalan-pangkalan udara dan laut memberi kesempatan kepada Marcos juga untuk memperkuat pertahanan nasional Pilipina di samping memperkokoh kedudukan rezimnya. Bantuan Amerika Serikat membuktikan bahwa kepemimpinan Marcos dipercaya oleh Amerika Serikat yang pada suatu waktu (masa Carter) menganut ideologi "kemanusiaan" dalam berhubungan dengan negara-negara lain. Tambahan pula Pilipina dengan pangkalan-pangkalan itu bisa menonjolkan diri sebagai pusat kekuatan di kawasan Asia Tenggara.

Tulisan ini membahas secara khusus peranan Amerika Serikat terhadap kedua negara ASEAN ini, meskipun dalam konteks yang berbeda karena masalah dan perkembangan masing-masing negara berbeda. Namun mereka pada dasarnya tidak berdiri sendiri, karena merupakan bagian dari ASEAN di kawasan Asia Tenggara. Dalam hal-hal tertentu, mereka malahan menghadapi ancaman ekstern yang sama, yakni ancaman komunisme dan peningkatan kekuatan Uni Soviet melalui Vietnam (sebagai akibat persaingan Cina dan Uni Soviet) di kawasan ini. Peranan Amerika Serikat ini sebenarnya juga membuktikan pelaksanaan janji-janji Amerika Serikat untuk melindungi keamanan kawasan ini, dan dengan demikian lambat-laun bisa mengembali-

kan kepercayaan negara-negara di kawasan ini akan Amerika Serikat. Komitmen pertahanan secara bilateral kepada Muangthai dan Pilipina sebenarnya juga mencerminkan tingkat hubungan yang tidak sama dengan negara-negara ASEAN lainnya sehingga dapat menghilangkan kemungkinan kesan bahwa ASEAN sebagai kelompok merupakan sekutu Amerika Serikat ataupun pakta militer Amerika Serikat.

II. HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-MUANGTHAI: ANCAMAN INDOCINA

Sejak jatuhnya Vietnam Selatan dan pendudukan Vietnam atas Kamboja, Muangthai diliputi kecemasan akan ancaman komunis. Raja Bhumipol memberi peringatan setelah jatuhnya Vietnam Selatan bahwa "Muangthai sekarang menjadi sasaran langsung mereka yang ingin menguasai negara kami."¹ Penyerbuan Vietnam ke perbatasan Muangthai-Kamboja pada tanggal 23 Juni 1980 seakan-akan membenarkan kesan ancaman itu. Oleh sebab itu, juga berdasarkan pertimbangan akan kemampuan pertahanan yang kurang berimbang dengan Vietnam, Muangthai berpaling ke negara-negara sahabat, terutama Amerika Serikat dan Republik Rakyat Cina, untuk mencari perlindungan keamanan.

Sebagai catatan, sikap terakhir ini sebenarnya menimbulkan masalah di kalangan ASEAN. Beberapa negara ASEAN, yaitu Indonesia dan Malaysia, berpandangan bahwa berpalingnya Muangthai ke Cina itu mengandung resiko, karena mereka melihat Cina sebagai ancaman. Mereka lebih menginginkan bantuan atau dukungan dari pihak Amerika Serikat. Pertama, Amerika Serikat memiliki kemampuan militer yang jauh lebih meyakinkan daripada Cina, meskipun tidak menginginkan kehadiran personal militer Amerika Serikat yang permanen di sana. Kemudian, sifat bantuan Amerika Serikat pasti ditujukan untuk maksud-maksud "defensif" bagi keamanan Muangthai; sebaliknya bantuan dari pihak Cina diragukan, karena diperkirakan merupakan bagian strategi Cina untuk membantu gerilyawan Khmer Merah. Maka, dengan mengikuti strategi Cina itu, Muangthai akan semakin meruncingkan ketegangan hubungannya dengan Vietnam. Vietnam jelas tidak menginginkan kehadiran Cina. Ini berhubungan dengan kesepakatan bersama ASEAN bahwa konflik Indocina sebenarnya merupakan pertentangan antara Vietnam dan Cina.

¹Lihat Lez Buszynski, "Thailand and the Manila Pact", *The World Today*, Vol. 39 No. 2, Pebruari 1980, hal. 46.

A. Vietnam sebagai Sumber Ancaman

Sampai saat ini tidak terdapat indikasi kuat bahwa Vietnam akan melakukan serangan terbuka atas Muangthai. Namun pihak ASEAN khususnya Muangthai merasa terancam antara lain karena ambisi Vietnam yang belum jelas. Oleh sebab itu, ia merasa perlu mempersiapkan diri untuk menghadapi kemungkinan serangan dari pihak Vietnam.

Secara geografis, kedudukan Muangthai memang menguatirkan, karena langsung berbatasan dengan dua negara komunis: Kamboja dan Laos, yang pada saat sekarang berada di bawah dominasi Vietnam. Operasi Vietnam untuk menumpas gerilyawan Khmer Merah serta arus pengungsi yang masuk ke Muangthai menimbulkan friksi di sekitar daerah perbatasan Muangthai-Kamboja. Penyerbuan Vietnam bulan Juni 1980 itu merupakan insiden yang sukar dilupakan pihak Muangthai. Menurut Frank C. Darling, pada waktu itu pasukan-pasukan Vietnam memasuki 3 mil wilayah Muangthai, merebut 3 desa dan pusat distribusi makanan, tetapi pasukan Muangthai berhasil merebutnya kembali. Selanjutnya Vietnam langsung menempatkan kurang lebih 8 ribu pasukannya di daerah perbatasan itu. Akibat penyerbuan Vietnam itu adalah sebagai berikut: 22 pasukan Muangthai dan 75 pasukan Vietnam serta beberapa ratus penduduk terbunuh, dan lebih dari 100 ribu pengungsi terpaksa melarikan diri dari kamp-kamp mereka.¹

Hubungan Muangthai dengan Laos kurang begitu erat, karena Pemerintah Laos sering mempersoalkan pengungsi-pengungsinya yang berada di Muangthai. Laos menuduh bahwa para pejabat Muangthai telah merekrut, melatih dan mengerahkan pengungsi-pengungsi itu bergerilya melawan Laos. Sejak tahun 1975 memang lebih dari 200 ribu pengungsi Laos melarikan diri ke Muangthai dan separuhnya diberitakan masih berada di kamp-kamp.² Oleh sebab itu Muangthai khawatir bahwa faktor pengungsi ini dijadikan alasan bagi Laos untuk menyerang pada suatu waktu.

Masalah antara Laos dan Muangthai juga mengenai wilayah timur-laut Muangthai yang dimukimi oleh banyak pengungsi termasuk yang berasal dari Vietnam. Diberitakan bahwa terdapat kurang lebih 50 ribu pengungsi Vietnam Utara yang melarikan diri ke wilayah itu pada tahun 1950 akibat perang Vietnam-Perancis.³ Kehadiran mereka pun dikuatirkan akan dimanfaatkan

¹Frank C. Darling, "Thailand in the 1980s", *Current History*, Vol. 79 No. 461, Desember 1980, hal. 180.

²Murray Hiebert, "Socialist Transformation in Laos", *Current History*, Vol. 79 No. 461, Desember 1980, hal. 177.

³Lihat J.A. Mendenhall, "Laos: Vietnam's Stepping Stone to Thailand", *Conflict*, Vol. 2, No. 2, 1980, hal. 156.

Vietnam untuk melakukan tindakan agresi melalui Laos. Setelah pendudukan Vietnam atas Kamboja, terdapat perkiraan bahwa sasaran Vietnam selanjutnya mungkin sekali Muangthai bagian timur laut itu.¹ Untuk mencapainya, Vietnam melakukan kegiatan-kegiatan rahasia dengan Laos.

Makanya setelah serangan Vietnam ke perbatasan Muangthai, Pemerintah Muangthai langsung menutup perbatasannya dengan Laos. Murray Hiebert mengemukakan sasaran-sasaran Muangthai menutup perbatasannya, yakni: (a) untuk memberi isyarat bahwa Muangthai tidak senang dengan penyerbuan perbatasan itu; serta (b) untuk menekan Vientiane agar memikirkan kembali hubungannya dengan Vietnam, dan menyadari pentingnya hubungan baiknya dengan Muangthai.²

Ringkasnya Muangthai menghadapi 3 kemungkinan ancaman. Pertama, divisi-divisi Vietnam di Laos dapat digerakkan ke wilayah Muangthai dalam bentuk serangan kilat (*blitzkrieg*). Kedua, bahaya operasi Vietnam terhadap sisa-sisa rezim Khmer Merah di perbatasan. Dan kemudian, kemungkinan infiltrasi atau subversi dari dalam negeri Muangthai yang mendukung Vietnam misalnya melalui pengungsi-pengungsi Indocina.

Namun kesan ancaman erat kaitannya dengan tingkat kemampuan militer Muangthai. Besar dugaan bahwa kurang berimbangya kekuatan Muangthai dengan kekuatan Vietnam menimbulkan kesan ancaman itu. Seandainya kekuatan militer Muangthai lebih besar daripada kekuatan Vietnam, soalnya akan lain. Menurut Frank C. Darling, pada tahun 1980 Muangthai hanya memiliki kurang lebih 160 ribu pasukan darat dengan pengalaman perang yang minim. Angkatan bersenjata Vietnam sebaliknya berjumlah 1 juta pasukan, salah satu terbesar di dunia. Vietnam menerima bantuan militer secara ekstensif dari Uni Soviet, dan memiliki banyak senjata Amerika Serikat yang disita pada akhir perang Vietnam. Pada saat ini Pemerintah Vietnam sendiri telah menempatkan sebanyak 200 ribu pasukannya di Kamboja dan 50 ribu pasukan di Laos. Pasukan-pasukan Vietnam kebanyakan terdiri dari orang-orang yang berpengalaman dalam perang melawan Vietnam Selatan dan Amerika Serikat.³ Ini belum dilihat dari segi fasilitas militer yang dimiliki mereka.

B. Muangthai Berpaling ke Cina

Kedudukan Muangthai yang serba sulit itu mengundang pihak asing terutama RRC sebagai salah satu aktor konflik Indocina menawarkan diri un-

¹*Ibid.*, hal. 153.

²Lihat Murray Hiebert, *loc. cit.*, hal. 177

³Lihat Frank C. Darling, *loc. cit.*, hal. 188.

tuk membantu Muangthai dalam menghadapi ancaman Vietnam. Dalam bulan April 1978, Wakil Perdana Menteri Deng Xiao Ping menegaskan dukungan Cina kepada ASEAN dan berjanji akan membantu Muangthai meningkatkan hubungannya dengan Kamboja (sebelum jatuhnya Kamboja). Ia selanjutnya mengatakan: "Cina akan berada pada pihak Muangthai apabila Vietnam melakukan agresi terhadapnya." Untuk meyakinkan Muangthai, Cina juga menandakan bahwa hubungan antara Partai Komunis Cina dan Partai Komunis Muangthai (CPT) tidak akan mengganggu hubungan antar negara.¹

Dalam usaha memperkuat rezim Pol Pot yang menjadi "proxy" satu-satunya di Asia Tenggara, Cina amat membutuhkan bantuan Muangthai sehubungan dengan daerah operasi mereka yang terletak di perbatasan Muangthai-Kamboja. Cina mendesak Muangthai, yang kebetulan sedang diliputi kekuatiran akan ekspansi Vietnam, untuk mencari dukungan padanya. Cina juga berusaha agar Muangthai bermusuhan dengan Vietnam dan Uni Soviet. Sewaktu berkunjung ke Bangkok pada tahun 1978, Deng Xiao Ping mengingatkan para pejabat Muangthai akan bahaya hegemonis-hegemonis (yaitu Uni Soviet) di Asia Tenggara dan agar mereka tidak mempercayai jaminan yang pernah dilontarkan Pham Van Dong bahwa Vietnam tidak akan mendukung insurgensi di Muangthai.²

Tawaran Cina ini rupanya mendapat tanggapan positif dari pihak Muangthai, karena sejak itu Muangthai mendukung strategi Cina terhadap rezim Pol Pot. Muangthai antara lain telah memberi tempat perlindungan dan suplai kepada gerilyawan Khmer Merah melalui pusat-pusat pengungsi di perbatasan. Bersama RRC, Muangthai diberitakan mempertahankan kekuatan Pol Pot dengan mengizinkan suplai senjata, beras, dan lain-lain lewat perbatasan Muangthai dan memberikan fasilitas istirahat, pengobatan dan rekrutmen kepada gerilya-gerilya.³

Sikap Muangthai untuk berpaling ke Cina itu sampai batas tertentu tidak begitu mengherankan. Pertama-tama, Cina sejak semula menunjukkan sikap bersahabat dengan Muangthai, dan menjadi pihak pertama yang menawarkan diri untuk membantu Muangthai apabila diserang. Sebaliknya Vietnam bersikap agresif seperti terbukti dalam penyerbuan ke perbatasan Muangthai bulan Juni 1980 itu. Tindakan-tindakan Vietnam dalam banyak hal

¹Lihat Ansil Ramsay, "Thailand in 1978: Kriangsak-The Thai Who Binds", *Asian Survey*, Vol. XIX, No. 2, Pebruari 1979, hal. 112, dan juga J.A. Mendenhall, *loc. cit.*, hal. 160.

²Ansil Ramsay, *ibid.*, hal. 112.

³Lihat Carlyle A. Thayer, "Vietnam: Beleaguered Outpost of Socialism", *Current History*, Vol. 79, No. 461, Desember 1980, hal. 169.

merugikan pihak Muangthai. Sebagai contoh, Muangthai harus menanggung arus pengungsi Indocina ke wilayahnya. Selanjutnya perlu dicatat bahwa terdapat pandangan mengapa Muangthai lebih cenderung memilih Cina sebagai sahabat daripada Vietnam. Hubungan baik dengan Vietnam akan merugikan pihak Muangthai, karena dengan bertindak demikian, Muangthai harus berhadapan dengan Cina. Ini berarti Muangthai akan berhadapan dengan ancaman yang jauh lebih besar daripada Vietnam.

Namun tidak bisa diingkari bahwa hubungan baik dengan Cina serta bantuan kepada rezim Pol Pot itu berakibatkan hubungan yang tegang antara Muangthai dan Vietnam. Terdapat dugaan bahwa penyerbuan Vietnam ke perbatasan Muangthai merupakan tindakan balasan Vietnam karena Muangthai dan RRC telah membantu gerilyawan Pol Pot. Oleh karenanya, Indonesia dan Malaysia secara tegas menentang strategi Cina untuk membantu Pol Pot secara militer.

C. Amerika Serikat sebagai Sumber Bantuan

Selain berpaling kepada Cina, Muangthai juga mengusahakan jaminan keamanan dari pihak Amerika Serikat. Menurut Larry A. Niksch, sasaran-sasaran sehubungan dengan Amerika Serikat dalam tahun 1980 adalah bahwa Pemerintah Muangthai: (a) berusaha memperkuat hubungan keamanan dengan Washington dan mendesaknya agar menunjukkan komitmen yang lebih terperinci pada pertahanan Muangthai; dan (b) berusaha mempertahankan kebijakan Amerika Serikat yang menyeluruh sejalan dengan strateginya untuk mengisolasi Vietnam dan bonekanya di Phnom Penh.¹

Di lain pihak, Amerika Serikat menanggapi secara positif usaha-usaha Muangthai terutama karena tidak menginginkan Muangthai jatuh ke tangan komunis. Sejak beberapa tahun yang lalu Amerika Serikat melakukan kerja sama perdagangan militer dengan Muangthai. Pada tahun 1978 Amerika Serikat juga melipatgandakan bantuannya menjadi sebesar 400 juta dollar termasuk pesanan 100 buah tank patron M-48 dan 22 buah jet tempur F-5.² Sehubungan dengan serangan bulan Juni 1980 tersebut, Edmund Muskie sebagai Menteri Luar Negeri Amerika Serikat mengirim pesan kepada Washington agar segera menanggapi permintaan persenjataan Muangthai. Pada permulaan Juli Carter mengirim lewat udara senjata-senjata termasuk meriam-meriam kecil 105 mm yang bernilai 3,5 juta dollar. Amerika

¹Lihat Larry A. Niksch, "Thailand in 1980: Confrontation with Vietnam and the Fall of Kriangsak", *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 2, Pebruari 1981, hal. 227.

²Lihat *Newsweek*, 26 Nopember 1979.

Serikat juga mempercepat pengiriman 35 buah tank M-48 yang telah dibeli Muangthai dan mengirim suatu tim militer dalam bulan Juli untuk melatih personal Muangthai menggunakan senjata anti tank buatan Amerika Serikat. Selama bulan Juli, Agustus dan September, unit-unit Armada Ketujuh berkunjung ke Muangthai.¹ Menurut Fred Greene, kredit militer Amerika Serikat kepada Muangthai telah meningkat dari 40 juta dollar pada tahun 1979 menjadi 50 juta dollar pada tahun 1980. Sasaran tahun 1981 diperkirakan sebesar 70 juta dollar.²

Kehadiran Vietnam di Kamboja menjadi alasan kuat bagi Muangthai, di satu pihak, untuk meminta bantuan Amerika Serikat; dan bagi Amerika Serikat, di lain pihak, untuk memberi bantuan. Di samping itu, kedua negara masih mendasarkan diri pada prinsip-prinsip Pakta Manila yang menjamin keamanan satu sama lain seandainya terjadi agresi bersenjata. Perlindungan bagi keamanan Muangthai tidak dapat dipisahkan dari kepentingan regional Amerika Serikat di kawasan Asia, yakni mempertahankan kehadirannya di Pasifik dan memainkan peranan bagi keamanan Asia. R. Holbrooke juga menyatakan bahwa perlindungan itu adalah bagian dari proses untuk menjaga "keseimbangan kawasan", hal mana berarti mencegah kekuatan tunggal manapun mencapai keunggulan militer di kawasan tersebut.³ Bagi Muangthai sendiri, bantuan berupa jaminan keamanan Amerika Serikat amat bermanfaat untuk memperkuat diri dalam menghadapi ancaman komunis. Pada saat ini Muangthai perlu memulihkan kepercayaan dirinya, sehingga tidak terlalu memalingkan diri pada Cina.

III. HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-PILIPINA: UNI SOVIET SEBAGAI TANTANGAN

Di bawah pemerintahan Ronald Reagan, pangkalan-pangkalan Amerika Serikat di Pilipina, terutama pangkalan laut Subic dan pangkalan udara Clark, semakin terjamin sehubungan dengan kepentingan Amerika Serikat untuk membantu memperkuat pertahanan negara-negara sahabat nonkomunis untuk menghadapi Uni Soviet. Perhatian khusus Amerika Serikat atas pertahanan Pilipina juga tidak lepas dari kepentingan keamanan regional Amerika Serikat di wilayah Asia-Pasifik. Pangkalan-pangkalan itu paling tidak dapat mengimbangi kekuatan Uni Soviet yang cenderung mening-

¹Lihat Larry A. Niksch, *loc. cit.*, hal. 228 dan *Washington Post*, 28 Juni 1980 dan *FEER*, 3 Oktober 1980.

²Lihat Fred Greene, "The United States and Asia in 1980", *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 1, Januari 1981, hal. 12.

³Lihat Les Buszynski, "Thailand and the Manila Pact", *loc. cit.*, hal. 48.

kat terutama sewaktu Amerika Serikat menarik diri dari daratan Asia. M. Rajaratnam mengatakan bahwa Uni Soviet diperkirakan memiliki 73 kapal permukaan (9 kapal penjelajah, 29 kapal pemburu, dan 35 frigat) dan 100 kapal selam di perairan Pasifik. Armada udara di Siberia Timur meliputi 1.000 pesawat tempur dan 160 pesawat pembom ukuran berat dan menengah.¹

Tetapi di balik kerja sama pertahanan Amerika Serikat-Pilipina itu, terdapat pihak-pihak yang skeptis dan malahan merasa dirugikan. Sebagai contoh, kelompok oposisi dalam negeri menilai bahwa kerja sama itu semakin memperkuat kedudukan Presiden F. Marcos dan melemahkan nasionalisme bangsa Pilipina. Terdapat juga pandangan bahwa kedua pangkalan itu menempatkan Pilipina pada posisi yang berbahaya sebagai target serangan Uni Soviet. Pihak Vietnam mungkin akan semakin mencurigai Amerika Serikat dan ASEAN sehingga tidak akan melepaskan diri dari Uni Soviet, meskipun tahu bahwa Pilipina atau Amerika Serikat tidak akan menyerangnya.

A. Pangkalan-pangkalan Amerika Serikat yang Tetap Dipertahankan

Jaminan Amerika Serikat atas pertahanan Pilipina itu dibaharui pada masa pemerintahan Presiden Jimmy Carter. Pada tanggal 7 Januari 1979 kedua negara mengadakan perubahan perjanjian pangkalan militer 1947 (MBA), yang mengizinkan Amerika Serikat untuk mempertahankan instalasi pertahanannya sampai dengan 1983. Perubahan itu meliputi 6 hal, yaitu: (1) penegasan kembali kedaulatan Pilipina atas pangkalan-pangkalan itu; (2) pelantikan para komandan pangkalan Pilipina di pangkalan udara Clark, pangkalan Subic, dan sejumlah pangkalan kecil lainnya; (3) penyusutan secara menonjol wilayah-wilayah yang digunakan Amerika Serikat bagi pangkalan-pangkalan; (4) penerimaan tanggung jawab Angkatan Bersenjata Pilipina bagi keamanan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat; (5) jaminan pemeriksaan mengenai perjanjian setiap 5 tahun termasuk pelaksanaan, tujuan, dan jangka waktu; dan (6) jaminan bahwa, dalam penggunaan pangkalan-pangkalan itu, operasi pertahanan Amerika Serikat tidak akan dirintangi. Dalam perjanjian itu, Carter juga menjanjikan bantuan AS\$ 500 juta bagi Pilipina selama tahun fiskal 1980-1984, yang terdiri atas bantuan militer sebanyak AS\$ 50 juta; kredit penjualan militer asing sebanyak AS\$ 250 juta; dan bantuan tunjangan keamanan sebanyak AS\$ 200 juta. Carter menyebutkan bantuan itu sebagai "ganti rugi" bagi dilanjutkannya penggunaan pangkalan-pangkalan itu.²

¹Lihat M. Rajaratnam, "The Philippines in 1979", *Southeast Asian Affairs 1980*, Institute of Southeast Asian Studies Heinemann Asia, hal. 256.

²Lihat *Antara*, 22 Maret 1980.

Jadi berdasarkan perubahan perjanjian yang sudah berumur 31 tahun, pangkalan-pangkalan itu di satu pihak diakui sebagai 'milik' Pilipina, tetapi di lain pihak dapat digunakan oleh Amerika Serikat tanpa mengalami gangguan. Konsesi ini jelas menggembirakan Marcos, karena ia antara lain bisa mengarahkan bantuan-bantuan Amerika Serikat bagi kepentingan keamanan dalam negeri, yaitu meningkatkan pertahanan nasional dan menghadapi insurgensi. Keamanan Pilipina akan terjamin, karena Amerika Serikat akan melindunginya dari serangan luar. Selain itu, dengan perjanjian itu nama baik Marcos mulai dipulihkan. Carter pernah mengisyaratkan bahwa konsesi pertahanan Amerika Serikat di Pilipina banyak ditentukan oleh praktek-praktek kemanusiaan Marcos. Hal mana berarti pengurangan ataupun penambahan bantuan keamanan Pilipina akan banyak bergantung pada sikap kemanusiaan Marcos itu. Maka konsesi bersama Amerika Serikat-Pilipina yang juga menguntungkan pihak Pilipina memberi petunjuk bahwa masalah kemanusiaan di Pilipina tidak menjadi persoalan bagi Carter.

Dari segi Amerika Serikat, perjanjian pertahanan itu mencerminkan bahwa Carter akhirnya mengakui bahwa pangkalan-pangkalan itu penting bagi Amerika Serikat. Pusat Penelitian Internasional Universitas Georgetown melaporkan bahwa Amerika Serikat menilai bahwa pangkalan-pangkalan pertahanan Amerika Serikat terutama pangkalan di Teluk Subic mungkin tergolong paling penting bagi Angkatan Laut Amerika Serikat di dunia ... Begitu penting sehingga sulit untuk mendapat gantinya. Karena itu Amerika Serikat harus berusaha tetap mempertahankannya, memperkecil pengeluaran pembiayaannya dan menjaga jangan sampai menurun mutunya.¹ Di pihak lain, dari segi teknis, pemindahan kedua pangkalan itu ke tempat lain tidak mudah, karena membutuhkan biaya yang tidak kecil jumlahnya. Kecaman-kecaman negara-negara ASEAN terhadap usaha penarikan diri Amerika Serikat dari wilayah Asia Tenggara kiranya juga merupakan salah satu faktor bagi Carter untuk mengubah sikap. Dengan membaharui perjanjian pertahanan itu, Carter sekaligus ingin membuktikan kepada mereka bahwa Amerika Serikat tidak akan menarik diri dari Asia, melainkan akan tetap merupakan kekuatan Asia dan Pasifik serta akan melanjutkan peranan kunci bagi perdamaian dan stabilitas di Asia dan Pasifik.

Apabila dikaji lebih jauh, akan jelas bahwa tindakan Carter untuk membaharui perjanjian pertahanan bersama dengan Pilipina sebenarnya menggambarkan keragu-raguan sikap Carter. Ia tidak konsekuen dengan pernyataan-pernyataan yang bernada mengecam Marcos tentang masalah kemanusiaan dan undang-undang darurat militer di Pilipina. Carter rupanya tidak begitu berdaya untuk mempertahankan pertimbangan kemanusiaannya.

¹Lihat *Kompas*, 26 Nopember 1980.

Kecaman Carter untuk beberapa waktu sempat mendinginkan hubungannya dengan Marcos. Marcos menuduh Carter campur tangan dalam masalah-masalah dalam negeri Pilipina. Ia juga menuduh Amerika Serikat sedang berusaha menggoncangkan pemerintahannya dengan mendukung lawan-lawan politiknya. Kecaman ini diajukan pada bulan April 1978 dan disusul dengan demonstrasi anti pangkalan Amerika Serikat oleh Kabatang Barangay yang dipimpin Imee Marcos.

Sikap Carter secara tidak langsung merugikan posisi Marcos yang sedang menghadapi tantangan dari dalam negeri. Kelompok oposisi bergembira atas sikap Carter, karena mereka memperkirakan bahwa tekanan Amerika Serikat dapat melemahkan kedudukan Marcos. Carter juga tidak menyadari bahwa kehadiran Amerika Serikat di Pilipina tidak disenangi kelompok oposisi. Pemimpin oposisi bekas Senator Raus Manglapus pernah menyerukan kepada Amerika Serikat agar menghentikan semua bantuan militer untuk Pilipina, agar pihak militer bisa membantu menghidupkan kembali oposisi secara demokratis.¹ Terdapat anggapan bahwa pangkalan-pangkalan Amerika Serikat lebih berbahaya daripada meningkatkan keamanan Pilipina, karena apabila terjadi perang besar-besaran instalasi-instalasi itu tentu akan mengundang serangan Uni Soviet.

Makanya sewaktu Carter mengubah sikap dengan perjanjian Januari 1979 dengan Pilipina, kelompok oposisi langsung memprotesnya. Mereka menilai bahwa persetujuan itu akan mendukung, memperkuat, dan memperpanjang kediktatoran yang lebih lanjut mengarah pada militarisasi masyarakat Pilipina, dan dengan demikian menunda lahirnya kembali kebebasan dan demokrasi di Pilipina.² Oleh sebab itu mereka mengecam Amerika Serikat mencampuri masalah dalam negeri Pilipina, hal mana berarti agresi, walaupun kekesalan mereka timbul karena rasa tidak senang mereka terhadap Marcos. Diosdado Macapagal juga memperingatkan bahwa tindakan Amerika Serikat itu memaksa oposisi untuk bergabung dengan kelompok-kelompok komunis dan kelompok-kelompok radikal anti Amerika. Ia menganggap ironis sikap Amerika Serikat yang menekankan pentingnya kedua pangkalan itu. Katanya: "Semula pangkalan-pangkalan itu adalah lambang perlindungan Amerika Serikat untuk demokrasi Pilipina, tetapi sekarang menjadi lambang dukungan bagi Marcos, dan semakin menumbuhkan rasa dendam."³

¹Lihat *Antara*, 25 April 1980.

²Lihat *FEER*, 9 Pebruari 1979.

³Lihat *FEER*, 14 Desember 1979.

B. Pilipina sebagai Sahabat Murni Amerika Serikat

Di samping faktor kepentingan keamanan Amerika Serikat di wilayah Asia-Pasifik dan tekanan negara-negara ASEAN agar Amerika Serikat tetap hadir di wilayah itu, diplomasi Marcos untuk meyakinkan Carter perlu diperhitungkan.

Menanggapi kecaman Carter, Marcos menyebutkan situasi di dalam negeri Pilipina di samping menyatakan dukungan serta rasa setia kepada pihak Amerika Serikat. Sewaktu berada di Honolulu, Marcos menyindir sikap Amerika Serikat yang kurang berterima kasih kepada Pilipina serta menggaris-bawahi perbedaan antara otoritarianisme dan kediktatoran. Ia juga menyatakan bahwa undang-undang darurat militer adalah tindakan konstitusional untuk menghindari perang saudara dan kekacauan. Marcos mengingatkan Amerika Serikat bahwa undang-undang itu ditujukan untuk menghadapi orang-orang komunis: "Jika golongan komunis menang, pangkalan-pangkalan anda (Amerika Serikat) akan lenyap."¹ Secara blak-blakan Marcos menyatakan sikap setia Pilipina kepada Amerika Serikat, dan bersumpah akan berperang di pihak Amerika Serikat dalam perang global di masa mendatang. Suatu kedudukan strategis Amerika Serikat yang kuat di Asia Timur penting bagi kemampuannya untuk menjawab secara efektif tantangan di Samudera Hindia dan Asia Tenggara. Secara diplomatis Marcos mengatakan bahwa ia yakin akan kesediaan Amerika Serikat dan kewajiban-kewajibannya kepada sekutu-sekutunya seandainya terjadi konflik. Satu-satunya cara untuk mencegah kemungkinan Perang Dunia Ketiga ialah Amerika Serikat harus kuat dan harus disokong oleh sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga "... adalah perlu agar Amerika Serikat memegang pimpinan dunia bebas secara terang-terangan dan agar negara-negara lain mematuhi pimpinannya."²

Tetapi, sebagai akibat kerja sama pertahanan kedua negara, Amerika Serikat menghadapi bertumbuhnya rasa anti Amerika Serikat terutama di kalangan oposisi. Menurut Salvador P. Lopez, kehadiran pangkalan Amerika Serikat tidak akan meningkatkan pengaruh kebudayaan, ekonomi dan politik Amerika; sebaliknya condong untuk meningkatkan rasa anti Amerika di antara orang Pilipina, karena nasionalisme, harga diri, dan kebanggaan orang Pilipina yang besar.³ Kelompok ini semata-mata menganggap kebijakan Amerika mendukung kekuasaan Marcos.

¹Lihat *Asia 1981 Year Book* (FEER).

²Lihat *Antara*, 24 April 1980.

³Lihat Salvador P. Lopez, "Trends in Philippines Foreign Policy", *Trends in the Philippines II*, M. Rajaratnam (Ed.), ISEAS, Singapore, hal. 69.

Dalam menanggapi kelompok oposisi yang bisa mempengaruhi opini masyarakat, Marcos berusaha meyakinkan rakyat bahwa Pilipina mempunyai kedaulatan penuh atas pangkalan-pangkalan itu. Ia mengatakan bahwa pangkalan-pangkalan itu sungguh-sungguh bersifat defensif dan tidak ditujukan pada sesuatu kekuatan atau negara-negara di Asia dan Pasifik. Amerika Serikat tidak dapat menggunakan kedua pangkalan itu untuk tujuan ofensif tanpa persetujuan lebih dulu dari Pemerintah Pilipina. Perihal undang-undang darurat militer, Marcos menegaskan bahwa ia tidak mendapat tekanan Amerika Serikat untuk mencabutnya atau memberlakukannya.

Berbeda dengan Carter yang dalam banyak hal kurang meyakinkan banyak negara ASEAN, Ronald Reagan rupanya bisa semakin menjamin pertahanan Pilipina. Apalagi Amerika Serikat memang menganut strategi untuk memperkuat pertahanan negara-negara sahabat nonkomunis dalam rangka menghadapi Uni Soviet. Menurut Sakonjo, sumber kecemasan adalah kemungkinan gerak Angkatan Laut dan Angkatan Udara Uni Soviet yang beroperasi dari pangkalan-pangkalan di Vietnam. Pangkalan Udara di Danang akan memungkinkan perluasan lingkup kegiatan-kegiatan yang berarti bagi kapal-kapal selam dan permukaan Uni Soviet.¹ Terdapat kesan juga bahwa Vietnam dan Uni Soviet semakin berminat pada Laut Cina Selatan dan pulau-pulau yang ada di sana. Akibat keadaan ini adalah semakin relevan bagi Amerika Serikat untuk membantu negara-negara sahabat terutama Pilipina. Pertahanan berupa pangkalan Amerika Serikat di Pilipina pada saat ini kiranya mampu mengimbangi kekuatan Uni Soviet.

Mengenai masalah peka hak-hak asasi manusia di Pilipina, Pemerintah Reagan menunjukkan sikap yang berbeda terhadap Marcos. Reagan diperkirakan tidak akan segan-segan membantu negara sahabatnya tanpa mencampuri masalah kemanusiaan mereka. Meskipun secara implisit tampaknya masih mengakui bahwa kehidupan demokrasi sempurna belum tercapai di Pilipina, Pemerintah Reagan memperlihatkan keakraban dengan Pilipina. Menteri Luar Negeri Haig menekankan bahwa seharusnya diadakan perbedaan antara rezim totaliter dan otoriter. Yang terakhir ini lebih dapat diterima daripada yang pertama, dan Amerika Serikat seharusnya membantu perkembangan pemerintah otoriter ke arah bentuk yang lebih demokratis.²

Dengan demikian dukungan Amerika Serikat bagi Pilipina jauh lebih jelas. Apalagi Haig telah menegaskan bahwa "peralatan-peralatan udara dan angkatan laut kami di Pilipina merupakan bagian vital sistem pertahanan dunia kami." Dalam kunjungan menghadiri acara pelantikan Marcos kembali sebagai presiden di Pilipina, Wakil Presiden G. Bush juga memberi jaminan

¹Naotoshi Sakonjo, "Security Problems in Southeast Asia: A Japanese View", makalah yang diajukan dalam kolokium Jepang-Indonesia IX, yang diselenggarakan CSIS di Surabaya, 20-22 Agustus 1981.

²Lihat John Holdridge, *loc. cit.*

akan dukungan kuat Amerika Serikat bagi keamanan negara itu. Marcos tampaknya menghadapi masalah tantangan oposisi dari dalam negeri yang anti Amerika Serikat sebagai taruhan kerja sama pertahanan dengan Amerika Serikat.

IV. PENUTUP

Komitmen-komitmen Amerika Serikat kepada kedua negara ASEAN Muangthai dan Pilipina ini berbeda dalam intensitas dan sifat bantuannya. Tetapi secara menyeluruh kerja sama antara mereka memiliki beberapa kesamaan, yakni bahwa bantuan Amerika Serikat amat bermanfaat bagi: (a) pertahanan nasional kedua negara dan memungkinkan mereka untuk (b) menghadapi ancaman ekstern yang sama, yaitu Vietnam dan Uni Soviet. Muangthai memerlukannya untuk menghadapi ancaman Vietnam di Kamboja, sedangkan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat di Pilipina pada saat ini diperlukan untuk mengimbangi kekuatan Uni Soviet di Cam Ranh dan Danang.

Bagi Amerika Serikat sendiri, komitmen ini menyangkut kepentingan globalnya di kawasan Asia Tenggara. Amerika Serikat setidaknya berusaha untuk memperoleh kembali kredibilitasnya di kalangan negara-negara nonkomunis ASEAN. Ia rupanya juga ingin membuktikan bahwa ia sanggup melindungi keamanan kawasan Asia Tenggara dengan tindakan-tindakan konkrit. Ini menyangkut harga dirinya sebagai negara yang bisa dipercaya untuk melaksanakan janji-janji serta kewajiban-kewajiban per-tahanannya (misalnya, Pakta Manila). Di samping itu Amerika Serikat mulai menanamkan kembali kekuatannya di Asia Tenggara. Perlu dicatat bahwa pada tingkat sekarang agak lengkaplah bantuan militer Amerika Serikat sehubungan dengan bantuan militer darat bagi Muangthai dan militer udara dan laut bagi Pilipina.

Kehadiran Amerika Serikat diterima oleh ASEAN meskipun ASEAN lebih mengharapkan agar bantuan Amerika Serikat tidak terbatas pada bidang militer, karena konsep "ketahanan regional"-nya tidak melihat kekuatan militer sebagai satu-satunya jaminan bagi keamanan kawasan. Bantuan tersebut paling tidak diperlukan untuk memperkecil ancaman di kawasan Asia Tenggara maupun mengurangi rasa kuatir Muangthai mengenai keamanan wilayahnya agar ia tidak memandang Cina sebagai satu-satunya sumber bantuan keamanannya. Sikap Cina, sebagaimana diutarakan di atas, semakin menimbulkan kecurigaan di pihak Vietnam. Sementara itu pertahanan Amerika Serikat di Pilipina amat berarti bagi negara-negara ASEAN karena bisa mengimbangi peningkatan kekuatan Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara. Oleh sebab itu, komitmen pertahanan Amerika Serikat ini dapat ikut menjamin stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara.

HANOI DAN ASIA TENGGARA *

Uraian ini adalah suatu tinjauan singkat mengenai hubungan sekarang ini antara Republik Sosialis Vietnam (SRV) dan organisasi ASEAN, yakni negara-negara Indonesia, Malaysia, Pilipina, Singapura dan Thailand. Uraian terdiri atas suatu ikhtisar sebagai pembukaan, suatu penyelidikan mengenai situasi geopolitik terutama dari sudut pandangan Hanoi, suatu tinjauan atas masalah regional yang paling serius, Kamboja, dan menyimpulkan dengan meneropong hubungan perekonomian sekarang dan mendatang.

TINJAUAN SECARA LUAS

Ironi yang sangat tragis menandai sejarah Indocina akhir-akhir ini. Pemenang menjadi orang yang kalah ketika kemenangan militer berbalik menjadi abu dalam kekacauan setelah perang. Yang kalah lolos untuk menemukan sukses di lain-lain negara. Persaudaraan komunis yang penuh rahasia berubah menjadi perang saudara. Tetangga-tetangga yang cemas dan menguatirkan malapetaka yang paling buruk, segera menemukan bahwa ketakutan yang mencekam mereka lenyap dan keadaan mereka menjadi semakin baik dengan memburuknya nasib komunis Indocina.

Ketika perang Vietnam berakhir, bulan Mei 1975, para pemimpin Hanoi memasuki dunia setelah perang penuh dengan banyak masalah sulit, sebagian

*Terjemahan makalah Douglas Pike, *Hanoi Looks to the Southeast* yang disampaikan pada Konferensi Amerika Serikat-ASEAN mengenai masalah-masalah ekonomi, politik dan keamanan Asia Tenggara dalam tahun 1980-an, Bali 2-5 Nopember 1981, yang disponsori CSIS dan Institute of East Asia Studies University of California, Berkeley, California. Penterjemah adalah Oct. Ovy NDOUK, Staf CSIS.

nyata atau material dan sebagian imaterial atau psikologis. Dua masalah utama dihadapkan pada mereka: mengubah sektor ekonomi perang menjadi ekonomi masa damai, yang juga menuntut suatu pengaturan transisi sosial-politik di daerah Selatan yang baru direbut; dan, menjalin hubungan luar negeri yang dapat berfungsi jika tidak bersahabat, terlebih dengan Cina, sementara tugas pemulihan akibat perang diselesaikan. Tugas-tugas ini sulit tetapi bukan tidak teratasi dan harus (harus dapat) ditangani dengan cepat.

Pejabat-pejabat Hanoi mengerahkan diri mereka sendiri dengan penuh semangat kerja akan tetapi usaha-usaha mereka lebih mempersulit daripada menyempitkan masalah-masalah itu. Segera situasi Vietnam Utara dan Selatan, berkembang menjadi kegagalan yang kacau balau dan hampir total. Bukan-nya berkembang menjadi hari esok perkembangan ekonomi yang cerah, Vietnam semakin memburuk sampai titik, saat ini, di mana situasi ekonomi berdasarkan indeks manapun yang digunakan, adalah lebih buruk daripada di hari-hari paling gelap pada waktu perang.

Di luar negeri, tahun-tahun sesudah perang sama-sama suram. Vietnam bukannya berlayar menuju pusat arus dari masalah-masalah dunia, seperti tujuan semula, melainkan menemukan dirinya terkepung, terisolasi dalam keterbelakangan. Vietnam menjadi tidak berteman di kawasan dan berbagai hubungannya bukan hanya tidak jalan, tetapi juga putus dengan sendirinya. Posture strategis Hanoi beralih ke suatu titik yang tak seorangpun membayangkan kemungkinannya lima tahun sebelumnya; suatu saat Vietnam bahkan bertempur di dua front.

Kemungkinan besar tak satupun dari hal ini diantisipasi oleh 17 orang Politbiro di Hanoi yang sekarang mengelola Indocina. Dalam bulan Mei 1975 mereka hanya mengenal kesukariaan dan optimisme tak terbatas hasil kemenangan. Namun kalau Vietnam saat ini diganggu masalah-masalah, hal ini terutama adalah kesalahan ketujuhbelas orang tersebut. Mereka membuang kesempatan yang diberikan oleh kemenangan militer, terutama karena secara psikologis mereka tidak dapat melakukan sesuatu lain. Sejarah sejak tahun 1975 adalah sejarah keputusan kebijakan yang buruk secara terus menerus, suatu rangkaian kesalahan yang panjang dan tak terputuskan. Sekarang menjadi jelas; ketujuhbelas orang itu dapat dan menangani suatu perang yang kompleks secara cukup efisien -- mereka memiliki mental yang ulet (beberapa orang menyebutnya fanatik) yang diperlukan -- tetapi sama sekali tidak mampu menghadapi tantangan kepemimpinan waktu damai. Mereka benar-benar tidak mempunyai keahlian untuk membimbing suatu masyarakat yang semi berkembang menuju pembangunan ekonomi. Kecenderungan-kecenderungan gila mereka mencegah mereka menjalin hubungan yang bersahabat dengan tetangga mereka, suatu prasyarat bagi setiap perbaikan ekonomi dan sosial

yang berarti. Mereka telah membuat serangkaian keputusan yang menyebabkan mereka kehilangan teman, dikepung oleh musuh-musuh yang kebanyakan adalah bekas teman.

Kegagalan ini tidak perlu terjadi. Seandainya terjadi perubahan arah yang rasional di Hanoi dan para pemimpin berpikir kembali pada akhir perang, sejarah akan berbeda sekali. Sebagian kesalahan seperti disebutkan terletak pada para pemimpin. Tetapi kegagalan kepemimpinan juga merupakan suatu gejala. Lebih mendasar, kegagalan adalah akibat pengaturan pemerintahan Hanoi yang hampir tidak dapat dilaksanakan. Masalah utamanya, seperti dikatakan oleh orang Perancis, adalah *le systeme*. Vietnam dibebani oleh suatu birokrasi yang kacau balau, suatu kompleks pada unsur-unsur Partai, Negara dan Organisasi Masa, semuanya terkunci sejalan dengan prinsip sentralisasi total, semuanya digerakkan oleh obsesi pengawasan total. Kemungkinan aparat kelembagaan ini, seperti kepemimpinan, adalah tepat untuk mencapai suatu tujuan tunggal, seperti kemenangan dalam perang. Tetapi struktur itu adalah yang mungkin paling jelek dalam masa damai. Ia terlalu berat dan lamban untuk mengizinkan pembangunan ekonomi yang cepat. Ia terlalu kaku untuk mengizinkan hubungan luar negeri yang ramah tamah. Dengan polanya itu ia tidak dapat mendesentralisasikan pembuatan keputusan, bahkan apabila hal itu jelas diperlukan. Ia tidak mampu menyebar tanggung jawab bagi perubahan sosial ke kader-kader tingkat menengah. Paling buruk dari semuanya itu, ia tidak dapat mendorong secara umum, sehingga mengizinkan berbagai sektor masyarakat maju secara sejalan.

Pada akhir perang, perubahan adalah suatu keharusan bagi Hanoi, tetapi ia tidak dapat berubah karena ia dan Politbironya adalah tawanan suatu sistem yang tak dapat diubah. Sekarangpun mereka masih tawanan.

HUBUNGAN GEO-POLITIK

Akibat perang Vietnam, kemenangan komunis, akan menciptakan suatu perimbangan kekuatan yang baru di Asia Tenggara. Vietnam (atau Federasi Indocina seperti anggapan sementara orang sekarang) adalah suatu kekuatan yang besar dengan tentara keempat terbesar di dunia yang diperbesar oleh dukungan militer besar-besaran yang langsung diberikan Uni Soviet. Hal ini telah menyebabkan perubahan sikap di Asia Tenggara, tidak hanya terhadap Vietnam tetapi juga terhadap Cina dan, dalam cara yang berbeda, terhadap Amerika Serikat, suatu perubahan yang berlanjut.

Kepentingan keamanan orang-orang Vietnam di Asia Tenggara tampaknya empat ganda. Pertama, ada suatu pemikiran yang kuat sekali untuk men-

dapatkan suatu kawasan penurut yang tidak mengancam; terutama sekali ini berlaku untuk Jazirah Indocina. Kedua, mencegah berkembangnya suatu front anti komunis, baik suatu ASEAN yang militan, suatu revisi SEATO maupun kelompok regional lainnya yang memusuhi Vietnam. Ketiga, melenyapkan kehadiran militer Amerika Serikat dari kawasan dan mengurangi pengaruh umum Amerika Serikat. Keempat, membatasi kegiatan superpower di kawasan, termasuk RRC dan (tanpa tampak berbuat demikian) Uni Soviet.

Di samping keempat kepentingan dasar ini, yang tampak jelas dan tidak dapat diragukan, mungkin terdapat kepentingan-kepentingan lain. Satu kepentingan yang paling biasa disebutkan (atau dituduhkan) adalah ambisi imperial.

Perimbangan kekuatan regional Asia Tenggara hanya kalah penting dari Cina dalam pemikiran jenderal-jenderal Hanoi bila memikirkan keamanan Vietnam. Sekarang, sebagai akibat sampingan hasil perang Vietnam terdapat suatu perimbangan baru yang harus diukur. Para perencana militer Vietnam, yang memusatkan perhatian mereka pada suatu pelengkung strategi besar yang membentang dari Taiwan ke Birma, menemukan bahwa perkiraan-perkiraan di sini paling sulit dibuat. Apakah tahun-tahun mendatang ini akan melihat suatu polarisasi kekuatan geo-politik di Asia Tenggara, dengan Hanoi sebagai satu kutub dan, katakan Jakarta sebagai kutub lain, semacam persaingan perimbangan kekuatan abad ke-19? Ataukah akan melihat suatu kelompok semenanjung (Indocina, Thailand, Malaysia, Singapura, Birma) lawan kekuatan-kekuatan lepas pantai (Indonesia, Filipina)? Dapatkah pertarungan itu menggerakkan suatu usaha bersama untuk menggulung komunisme di Indocina, barangkali tidak menyerang Vietnam tetapi negara-negara yang lebih lemah Kamboja atau Laos?

Perlakuan khusus Vietnam (SRV) terhadap negara-negara Asia Tenggara dalam tahun-tahun setelah perang biasanya tidak menentu, suatu saat "diplomasi senyum" dan di lain saat retorika galak (khususnya terhadap Thailand). Kebijakan dasar diletakkan pada pertengahan 1976 oleh Menteri Luar Negeri Vietnam Nguyen Duy Trinh dalam suatu muhibah di kawasan. Secara resmi, program 4 pasalnya tetap berlaku sekarang ini.

1. Hubungan luar negeri harus didasarkan pada saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan dan integritas teritorial, prinsip nonagresi dan non-intervensi dalam masalah-masalah dalam negeri, dan pada persamaan dan koeksistensi damai;
2. Tak satupun negara di Asia Tenggara dapat diijinkan menggunakan wilayahnya sebagai pangkalan untuk agresi langsung atau tak langsung terhadap negara lain di kawasan itu;

3. Pengembangan kerja sama ekonomi dan pertukaran kebudayaan diutamakan; perselisihan yang berkembang (atau yang belum diselesaikan) akan dirundingkan berdasarkan persamaan, saling pengertian dan saling menghormati;
4. Kerja sama regional harus berusaha memajukan kesejahteraan, kemerdekaan dan perdamaian.

Bertahun-tahun Hanoi secara terbuka memusuhi ASEAN sebagai suatu organisasi, dan menunjukkan bahwa Vietnam lebih senang untuk berhubungan dengan masing-masing negara atas dasar bilateral. Posisinya itu paling jelas terungkap sehubungan dengan gagasan netralisasi kawasan ASEAN. Reaksi pertama Vietnam, tahun 1971, adalah mendukung secara hati-hati kalau, Hanoi mengatakan, netralisasi berarti bahwa semua kekuatan militer Amerika Serikat akan didorong keluar dari kawasan itu. Ini mungkin hanya suatu taktik. Dalam tahun-tahun setelah perang Vietnam menyatakan minat atas netralisasi sampai tingkat hal itu berarti bahwa kawasan akan menjadi zone bebas nuklir. Pada pertengahan tahun 1978, ketika kesukaran dengan Beijing melipatganda, Hanoi menunjukkan minat baru atas gagasan netralisasi. Akan tetapi pada saat itu sikapnya telah mendapat nada yang jelas anti Beijing, pro-Moskow.

Negara-negara ASEAN takut akan apa yang bisa dilakukan Hanoi dan dengan alasan baik, mengingat kemampuannya yang telah terbukti untuk menempa dan mengelola suatu organisasi senjata dan membuat kemauannya dirasakan pada jarak yang jauh. Orang-orang Vietnam mempunyai pengetahuan dan ketrampilan untuk membangkitkan suatu pemberontakan dimana-pun di Asia Tenggara. Mereka bisa menjadi orang-orang Kuba-nya Uni Soviet di Asia, sebagaimana dinyatakan harian Beijing. Tidak dapat disangsikan bahwa mereka mempunyai potensi untuk membuat kekacauan. Tetapi seberapa banyak keprihatinan negara-negara ASEAN ini dibenarkan/beralasan? Secara realistis, apakah sifat ancaman yang datang dari Hanoi? Negara-negara ASEAN menerima jaminan Hanoi dan ingin mempercayainya. Tetapi keragu-raguan dengan kecurigaan dan ketidakpastian tetap. Yang diragukan adalah apakah Vietnam mau menerima struktur sosial ekonomi yang dilaksanakan ASEAN sekarang ini sebagai suatu keadaan yang permanen dan tidak akan mengorganisasi, melatih dan membiayai pemberontakan-pemberontakan lokal untuk mengubah negara-negara ASEAN menjadi republik rakyat. Yang tidak pasti adalah seberapa jauh Vietnam akan bersedia melaksanakan jaminannya, yaitu berapa harga akan dibayarnya, resiko apa akan diambilnya. Lain keinginan, lain lagi pengorbanan.

Hanoi mempunyai suatu tujuan jangka panjang di kawasan -- menjadi kekuatan yang terkemuka -- dan juga suatu strategi serangan, walaupun

bukan serangan dengan tank atau senjata-senjata konvensional. Hanoi tidak memandang pemerintah-pemerintah Asia Tenggara sah maupun tahan lama, tetapi lebih beranggapan bahwa kawasan ini bergerak menuju suatu rangkaian republik rakyat. Hanoi akan mendesak dan mendorong kejadian-kejadian ke arah itu, memanfaatkan perbedaan-perbedaan dan pertentangan-pertentangan di mana ditemukan, membiayai pemberontak-pemberontak lokal jika tampak memberi harapan, dan mengajukan doktrin bahwa kawasan itu sebaiknya menjauhkan diri dari ekonomi pasar negara-negara Barat dan Jepang.

KAMBOJA

Problem yang paling penting dan barangkali paling sulit di Asia Tenggara saat ini adalah Kamboja. Masalah ini mungkin bukan penyebab semua kesulitan kawasan tetapi jelas ikut menyebabkannya. Banyaknya masalah ekonomi Hanoi sebagian tidak kecil adalah akibat peperangannya di Kamboja, suatu perang yang bagaikan suatu virus beracun menyerang semua orang ke segala penjuru. Hubungan luar negeri Vietnam, di kawasan dan di luarnya, menjadi polarisasi terutama akibat tindakannya di Kamboja. Thailand tetap merasa cemas akibat perbatasannya dengan Kamboja yang mengganggu dan jumlah pengungsi Khmer yang sangat besar yang harus dibantunya. Cina, terangsang oleh apa yang dianggapnya sebagai pembentukan imperium Vietnam, melancarkan suatu serangan terbuka terhadap Vietnam dan berusaha untuk terus melemahkan Vietnam. Penyerbuan ke Kamboja mendorong negara-negara ASEAN ke arah suatu pengaturan kerja sama militer baru yang oleh banyak orang dianggap tidak sehat. Dukungan Uni Soviet bagi petualangan Vietnam di Kamboja -- membiayai perang di sana dan mendukung usaha itu secara diplomatis di PBB -- minta biaya yang mahal dalam bentuk prestise, karena menjatuhkan nama baik Moskow di Asia Tenggara sampai ke tingkat yang paling rendah selama lebih dari satu dekade. Hampir setiap perkembangan dan setiap hubungan di seluruh kawasan telah dipengaruhi -- dan hampir selalu secara yang merugikan -- oleh situasi di Kamboja. Terdapat segala alasan untuk mengira bahwa keadaan pokok ini akan terus berlangsung sampai dicapai suatu penyelesaian yang memuaskan semua pihak.

Apa yang diperlukan di Kamboja adalah suatu pengaturan pemerintahan baru yang dapat diterima baik oleh ketiga unsur yang bertengkar maupun pihak-pihak luar yang berkepentingan. Pengaturan ini harus menggabungkan semua kekuatan besar yang bertengkar dan bukan hanya boneka Hanoi. Hal itu akan menuntut agar dibuat suatu konsesi yang sungguh-sungguh bagi nasionalisme Khmer. Pada saat ini tidak tampak satu saranapun yang sangat memberi harapan. Barangkali pendekatan yang paling mungkin adalah melalui suatu konperensi internasional.

Kamboja merupakan suatu ujian bagi ASEAN seperti, dalam arti lain, bagi Vietnam. Hanoi mengharapkan agar invasinya ke Kamboja bulan Desember 1978 menghancurkan sistem pemerintahan Pol Pot, dan secara demikian menyebabkan kebanyakan orang Khmer mendukung rezim Heng Samrin, dan agar di negara itu dicapai perdamaian dalam waktu 6 bulan, dan secara itu Indocina bergerak satu langkah menuju federasi. Harapan ini tidak menjadi kenyataan. Yang akan tetap menjadi sasaran ASEAN di Kamboja adalah penarikan pasukan-pasukan Vietnam dan pembentukan suatu pemerintahan pribumi, yaitu suatu pemerintahan yang berakar pada nasionalisme Khmer.

Secara geopolitik Kamboja akan tetap merupakan semacam penghubung (stand-off). Hasil akhir kejadian-kejadian di sana sebagian besar akan bergantung pada dukungan dan bantuan militer dari luar bagi kekuatan-kekuatan anti Vietnam, dan ini terutama berarti akan bergantung pada maksud-maksud Cina. Pangeran Sihanouk merupakan harapan terbaik ASEAN bahwa kejadian-kejadian di Kamboja akan mengambil suatu arah yang menguntungkan baginya.

HUBUNGAN EKONOMI REGIONAL

Secara ekonomi yang biasa, hubungan Vietnam - Asia Tenggara tidak rumit. Hanoi memandang kawasan itu sebagai suatu pasar perdagangan. Singapura adalah langganan Non-Blok Vietnam yang ketiga terbesar (setelah Jepang dan Hongkong), Malaysia dan Pilipina juga berdagang dengan Vietnam. Tetapi ini terbatas, terutama karena Vietnam mempunyai sedikit produk yang diinginkan oleh negara-negara di kawasan itu, dan hanya memiliki sedikit devisa untuk membeli barang-barang. Vietnam telah menerima bantuan ekonomi, untuk pembangunan kembali kerusakan akibat perang, dari beberapa negara di kawasan itu meskipun kebanyakan hanya lambang saja.

Dalam arti yang lebih luas masalah pokok bagi Vietnam di Asia Tenggara adalah doktriner. Ini adalah apakah Vietnam dapat menerima, secara kelembagaan, sistem-sistem ekonomi (dan masyarakat) kawasan itu seperti adanya sekarang atau apakah demi kepentingan Vietnam sistem-sistem itu harus didesak ke kiri. Di Hanoi teoritikus yang menangani hal ini akan bertanya: Dapatkah negara-negara Asia Tenggara menjadi kapitalis dan sekaligus juga benar-benar merdeka? Kemerdekaan sebagaimana dibatasi oleh orang-orang Vietnam, adalah maha penting. Tetapi tentu saja ideologi bukan satu-satunya faktor, seperti kita lihat, karena kebutuhan-kebutuhan keamanan nasional juga ikut bicara.

Dari segi pragmatis dan barangkali juga strategis dapat dikemukakan bahwa Vietnam membutuhkan kawasan itu secara ekonomis, bahwa ia sulit membangun perekonomiannya tanpa kerja sama dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Jadi bukanlah kepentingan Vietnam merongrong suatu masyarakat yang sudah ada atau bahkan perekonomiannya. Para ahli ideologi Hanoi akan menjawab bahwa kebijakan seperti itu tidak hanya secara ideologis tidak tepat tetapi juga dengan sengaja menghindari kesempatan-kesempatan strategis dan ekonomi.

Pentingnya pendekatan ideologis Vietnam ini, menurut beberapa peninjau, ialah bahwa ia menunjukkan taktik dasar Hanoi yang akan digunakan dalam dekade mendatang ini, tidak hanya di Asia Tenggara tetapi juga dalam urusan luar negeri umumnya. Hal itu menopang dan memperjelas hipotesa bahwa Vietnam bermaksud membentuk suatu front persatuan anti kapitalis seluas dunia, sambil menugaskan dirinya sendiri untuk mempolarisasikan Asia Tenggara secara ekonomi, dan mengakhiri hubungan ekonomi ASEAN dengan negara-negara kapitalis dan perusahaan-perusahaan multinasional dari luar.

Jadi pertanyaannya -- yang bukan pertanyaan retorik -- adalah: Dapatkah perjuangan perdamaian di Asia Tenggara dibantu dengan langkah-langkah rujuk dengan Hanoi dalam sektor ekonomi? Beberapa peninjau mengira bahwa jawabannya adalah ya; tetapi kebanyakan tidak. Inilah suatu pertanyaan yang memerlukan pemeriksaan yang lebih lengkap dan tidak hanya suatu putusan yang tergesa-gesa. Kemungkinan adalah keliru mengira bahwa Hanoi dapat ditangkal tingkah lakunya dengan hubungan ekonomi. Tampaknya pertimbangan-pertimbangan ekonomi saja bukan faktor yang menentukan. Secara ekonomis, adalah kepentingan Vietnam mempunyai hubungan-hubungan yang harmonis dengan Kamboja. Secara ekonomis Vietnam harus melakukan segala sesuatu yang mungkin untuk membiarkan arus makanan dan barang-barang konsumsi dari Cina. Namun dalam kedua kasus itu kebutuhan ekonomi sedikit artinya. Faktor-faktor lain mengalahkan pertimbangan ekonomi.

Akan tetapi kita tidak boleh bersikap dogmatis mengenai masalah itu. Hanya waktu akan mengatakan apakah Hanoi akan dapat menyesuaikan hubungan keluarnya dengan kebutuhan ekonominya, dan jika demikian, sejauh mana.

Jika suatu perang dingin ekonomi berkembang -- misalnya, jika Vietnam melancarkan kampanye front persatuan anti kapitalisnya -- persaingan ASEAN - Vietnam (SRV) akan menjadi suatu permainan zero sum, yang dimenangkan yang satu berarti kekalahan pihak yang lain. Pemimpin-

pemimpin di Asia Tenggara yang bermental dagang bukannya tak menyadari bahwa memperkuat persaingan merugikan dirinya sendiri.

Akhirnya terdapat argumen praktis melawan hubungan ekonomi yang erat dengan Vietnam, yakni bahwa hubungan tidak dapat dijalin. Adalah tidak realistis, kata penganut pendapat itu, untuk mengira bahwa Vietnam dapat terjaring dalam suatu jaringan hubungan ekonomi yang akan memperlunak sikapnya dan meminta (atau memaksa) kerja samanya karena usaha seperti itu akan dianggap Hanoi sebagai penjeratan. Pengaturan seperti itu harus dihindarkan, Hanoi akan berpikir, semata-mata karena hal itu diusulkan oleh musuh. Jika negara-negara kapitalis menginginkannya, hal itu harus merupakan suatu perangkap.

Tak satupun dari hal-hal itu mengisyaratkan suatu larangan terhadap hubungan ekonomi dengan Vietnam. Hal ini jelas tidak dimaksudkan sebagai suatu perintah untuk mengucilkan Vietnam dari Asia Tenggara, atau melancarkan suatu perang dingin ekonomi terhadapnya (bahkan kalau ia menyampaikan tantangan perang semacam itu). Harus ada, dan akan ada, hubungan ekonomi. Tanpa hubungan itu Vietnam akan menjadi seekor gajah yang sendirian di rimba Asia Tenggara. Beberapa kegiatan ekonomi mungkin tidak melayani kepentingan Amerika Serikat atau dunia kapitalis, tetapi masih dapat dilihat sebagai suatu harga yang pantas dibayar.

Yang harus menjadi pedoman bagi ASEAN (dan Amerika Serikat) adalah perspektif sejarah, yang meninjau setiap usul hubungan ekonomi secara luas, tidak hanya dari segi ekonomi jangka pendek tetapi juga dari segi keamanan jangka panjang. Negara-negara ASEAN terutama sekali harus menjamin agar hubungan itu tetap longgar, *ad hoc*, dan tentatif/mencoba-coba, agar ASEAN tidak menderita kerugian kelembagaan tanpa menyadarinya, -- agar hubungan itu bermanfaat baik di luar dan di dalam. Bagi semua pihak, permainan yang tepat yang harus dimainkan adalah permainan menunggu. Taruhannya adalah waktu -- waktu yang akan mengganti pimpinan pengawal lama Vietnam, waktu yang akan memberikan kekuasaan di Hanoi kepada penguasa-penguasa yang secara ideologis kurang imperial, yang benar-benar bersedia untuk hidup dan membiarkan hidup dengan dunia.

HAMBATAN-HAMBATAN DALAM HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-VIETNAM

Ronald NANGOI*

I. PENDAHULUAN

Dua masalah yang menjadi pusat perhatian para pengamat sekitar hubungan Vietnam dan Amerika Serikat adalah masalah normalisasi hubungan kedua negara yang menyangkut aspek politik dan keamanan serta masalah pengungsi Vietnam yang menyangkut aspek kemanusiaan. Kedua masalah ini dibahas berturut-turut dalam tulisan ini. Mengenai masalah pertama, penulis melihat bahwa di bawah kepemimpinan Presiden Ronald Reagan normalisasi hubungan mereka semakin sulit sehubungan dengan sikap keras Reagan terhadap negara-negara komunis Uni Soviet dan sekutu-sekutunya, termasuk Vietnam. Terus berlangsungnya pendudukan Vietnam atas Kamboja semakin meningkatkan keragu-raguan Amerika Serikat untuk menormalisasi hubungannya dengan Vietnam. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Alexander Haig dalam kunjungannya ke negara-negara ASEAN menyatakan bahwa Amerika Serikat sama sekali tidak akan memulihkan hubungan diplomatik dengan Vietnam selama Vietnam menduduki Kamboja dan menjadi sumber bahaya di kawasan Asia Tenggara.¹

Agar Vietnam menarik diri dari Kamboja, Amerika Serikat yang sebelumnya melakukan tekanan politik secara tidak langsung bersama ASEAN dan RRC mulai mempertimbangkan bentuk tekanan militer, meskipun berulang-kali menyatakan tidak bermaksud untuk melibatkan diri dalam konflik Indocina. Pejabat tinggi John Holdridge menegaskan bahwa Amerika Serikat sudah siap untuk menilai kembali kebijaksanaannya sekarang ini yang hanya menggunakan tekanan politik untuk mengakhiri pendudukan Vietnam atas Kamboja jika tekanan politik itu tidak berhasil. Ia menjelaskan bahwa yang dimaksud bukanlah penggunaan pasukan Amerika, melainkan bantuan

*Staf CSIS.

¹Lihat "US Secretary Haig's Dialogue with ASEAN Members", *Official Text*, No. 8/OT/81, (USICA: Jakarta), 22 Juni 1981 dan *Kompas*, 22 Juni 1981.

militer kepada kelompok-kelompok yang menentang pendudukan Vietnam itu.¹ Sebagai reaksi, Vietnam mengeritik pernyataan Haig itu sebagai suatu kemunduran dan pernyataan yang amat bodoh.

Dengan demikian hubungan kedua negara itu tidak menggambarkan usaha-usaha ke arah normalisasi, melainkan mencerminkan saling bersitegang mereka. Amerika Serikat di satu pihak seakan-akan tidak menyadari bahwa tekanannya terhadap Vietnam memaksa Vietnam terus menggantungkan diri pada Uni Soviet, seperti dikuatirkan ASEAN. Pihak Cina yang merupakan musuh Vietnam akan memanfaatkan situasi tegang antara kedua negara itu. Di lain pihak Vietnam takut melepaskan Kamboja, sehingga ia akan semakin terpencil dan terbelakang di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara.

Kemudian mengenai masalah pengungsi, Amerika Serikat sebenarnya telah memberi sumbangan yang besar, dalam arti telah menerima jumlah pengungsi terbesar dari Indocina. Menurut Astri Suhrke, sampai dengan 31 Oktober 1980 orang-orang Indocina yang telah dimukimkan Amerika Serikat berjumlah 429.302 orang, termasuk 130 ribu orang yang diungsikan Amerika Serikat pada tahun 1975. RRC memukimkan 265.588 orang dan negara-negara lain terutama Perancis, Kanada dan Australia menerima sebanyak 231.714 orang.² Di samping itu Amerika Serikat termasuk pihak yang paling aktif mendesak usaha-usaha internasional untuk menyelesaikan masalah pengungsi.

Tetapi tindakan kemanusiaan Amerika Serikat ini selanjutnya mendapat tantangan. Bantuan Amerika Serikat bagi para pengungsi, terutama operasi penyelamatan pengungsi dengan Armada VII di Laut Cina Selatan, dinilai sebagai faktor penarik (pull factor) bagi orang-orang Vietnam untuk meninggalkan tanah air mereka dan ini berarti tidak terpecahkannya masalah pengungsi. Selain itu pengungsi Vietnam yang masuk ke Amerika Serikat akhir-akhir ini mulai diragukan. Motif untuk mencari penghidupan yang lebih baik kiranya mendorong mereka untuk meninggalkan negara mereka. Makanya terdapat kecenderungan untuk lebih menggolongkan mereka sebagai imigran ekonomi daripada sebagai pengungsi.

Jadi Pemerintah Amerika Serikat di satu pihak menghendaki tercapainya penyelesaian masalah pengungsi, atau dengan kata lain, berhentinya arus pengungsi. Tindakan berupa penerimaan arus pengungsi tentunya dimaksudkan untuk mengurangi penderitaan para pengungsi. Di lain pihak tindakan Amerika Serikat itu mengakibatkan terus berlangsungnya arus pengungsi

¹Lihat *Antara*, 19 Juni 1981.

²Lihat Astri Suhrke, "The Indochinese Refugees and American Policy", *The World Today*, Vol. 37, No. 2, Pebruari 1981, hal. 58.

secara diam-diam ke Amerika Serikat, meskipun Pemerintah Vietnam telah melakukan pengetatan terhadap mereka berdasarkan persetujuan Konperensi Jenewa 1979. Namun tanpa mengindahkan perubahan-perubahan keadaan, Amerika Serikat tetap meneruskan usaha-usaha untuk menerima pengungsi Vietnam. Wakil Menteri Luar Negeri Urusan Asia Timur dan Pasifik John Holdridge menegaskan: "Penting untuk meneruskan keramahan orang Amerika Serikat terhadap pengungsi-pengungsi."¹

Akibat lain yang dapat dipersoalkan adalah bahwa Amerika Serikat kiranya dapat memanfaatkan masalah-pengungsi untuk mengecam Pemerintah Vietnam, dan hal itu akan tetap menegangkan hubungan antara Vietnam dan Amerika Serikat. Maka tidaklah mustahil bahwa masalah pengungsi sebagai masalah kemanusiaan dapat menjadi salah satu faktor penghambat usaha ke arah normalisasi hubungan kedua negara.

Kedua masalah yang menyangkut aspek politis dan kemanusiaan ini ada kaitannya. Masalah pengungsi antara lain merupakan akibat atau hasil perang di Indocina yang diwarnai oleh pertentangan politik dan kepentingan di dalam dan antara negara-negara besar di wilayah Indocina. Dan mengenai usaha penyelesaiannya, Pemerintah Ronald Reagan diperkirakan menginginkan agar hal itu dilakukan secara politis lewat penekanan terhadap Vietnam, karena ia melihat bahwa masalah pengungsi itu bersumber pada Komunisme Uni Soviet yang memperalat Vietnam. Normalisasi hubungan antara Vietnam dan Amerika Serikat masih terhambat oleh masalah pengungsi itu. Richard Holbrooke dalam wawancara dengan *FEER* mengatakan: "Kami telah menyatakan bahwa arus pengungsi dan situasi di Kamboja telah menciptakan keadaan yang tidak memungkinkan kami untuk bergerak maju ke arah normalisasi hubungan Vietnam-Amerika Serikat pada saat ini."²

II. MASALAH SEKITAR USAHA NORMALISASI HUBUNGAN

A. Penangguhan Usaha Normalisasi

Masalah normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Vietnam banyak dibicarakan pada tahun 1978, terutama setelah Holbrooke yang pada waktu itu menjabat Wakil Menteri Luar Negeri Urusan Asia Timur dan Pasifik bersama pejabat tinggi Vietnam Nguyen Co Thach menyetujui nor-

¹Lihat John H. Holdridge, "US Policy Toward Southeast Asia", *Washington Viewpoint*, 22 July, 1981, hal 5.

²Lihat *FEER*, 16 Nopember 1979.

malisasi itu dalam pertemuan mereka pada tanggal 29 September 1978. Pihak Vietnam tampaknya amat berminat dalam hal ini sebagaimana terlihat pada sikap dan pernyataannya. Vietnam antara lain memenuhi prasyarat Amerika Serikat untuk menormalisasi dengan menyerahkan kerangka beberapa pilot yang tewas dalam perang Vietnam. Wakil Menteri Luar Negeri Vietnam Phan Hien malahan pernah menyatakan bahwa Vietnam bersedia membicarakan tanpa syarat normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat.¹ Vietnam hanya menginginkan agar Amerika Serikat menghapuskan embargo dagang terhadapnya untuk mengatasi kesulitan ekonomi, di samping mengurangi permusuhan Cina.

Tetapi Amerika Serikat kemudian menanggukkan usaha-usaha ke arah normalisasi itu. Dalam bulan Nopember 1978 Vietnam diberitahu oleh Kedu-taan Amerika Serikat di Paris bahwa tidak akan ada kemajuan lebih lanjut tentang normalisasi.² Presiden Jimmy Carter juga memperpanjang embargo dagang Amerika Serikat terhadap Vietnam, dan menolak tuntutan Vietnam berupa pembayaran pampasan perang sebesar 3,5 milyar dollar. Amerika Serikat mempermasalahkan prasyarat/tuntutan Vietnam mengenai normalisasi hubungan, sebagaimana dikatakan bekas Menteri Luar Negeri Cyrus Vance: "Kami telah menegaskan bahwa kami tidak bisa menyetujui adanya prasyarat-prasyarat bagi diadakannya perundingan normalisasi hubungan antara kedua negara, karenanya dalam masalah normalisasi hubungan itupun tidak tampak ada kemajuan."³

Namun jika ditinjau lebih jauh, kiranya terdapat alasan politik yang lebih melatarbelakangi penangguhan Amerika Serikat untuk menormalisasi hubungan dengan Vietnam itu. Di samping ragu-ragu terhadap Vietnam yang merupakan lawannya, Amerika Serikat amat memperhitungkan hubungan baiknya dengan RRC. Departemen Luar Negeri Amerika Serikat mengemukakan dua alasan mengapa Pemerintah Carter menolak tawaran Hanoi untuk mengadakan usaha-usaha ke arah normalisasi hubungan Amerika Serikat dengan Vietnam. Alasan pertama adalah perdebatan dalam Kongres mengenai rancangan undang-undang tentang bantuan luar negeri (yang akan berlangsung selama bulan September) di mana normalisasi itu mendapat perlawanan dengan kemungkinan Kongres menyerahkan amandemen anti Vietnam. Alasan lain adalah masalah peka hubungan Amerika Serikat dengan RRC yang menjadi lebih peka lagi akibat memburuknya hubungan RRC dengan Vietnam. Washington takut bahwa pembicaraan normalisasi hubungan

¹Lihat *Merdeka*, 14 Juli 1978.

²Lihat Gareth Porter, "The 'China Card' and US-Indochina Policy", *Indochina Issues*, Nopember 1980, publikasi Center for International Policy, Indochina Project, hal. 2.

³Lihat *Antara*, 5 Agustus 1978.

dengan Hanoi ditafsirkan Cina sebagai tindakan tidak bersahabat.¹ Alasan jujur Pemerintah Amerika Serikat, dengan demikian, membenarkan tafsiran banyak pengamat, seperti Gareth Porter, bahwa prioritas yang diberikan untuk mengembangkan hubungan dengan Cina merupakan hambatan pokok diplomasi Amerika Serikat terhadap Vietnam.²

Keengganan Amerika Serikat untuk menjalin hubungan baik dengan Vietnam itu menimbulkan masalah baginya. Di satu pihak, sikap ini tidak sesuai dengan pernyataan-pernyataan yang menunjukkan minat besar Amerika Serikat untuk menormalisasi hubungan dengan Vietnam. R. Holbrooke pada tanggal 14 Maret 1978 menyatakan: "Kami tetap dengan usaha-usaha kami untuk menormalisasi hubungan dengan Vietnam pada tingkat yang dapat diterima, usaha yang dianggap oleh tetangga-tetangga nonkomunis Vietnam sebagai penunjang keinginan mereka akan hubungan-hubungan damai dan konstruktif dengan negara-negara di Indocina."³ Dengan demikian Amerika Serikat menghadapi masalah "kredibilitas", apalagi karena hubungannya dengan Cina dijadikan alasan penangguhan normalisasi hubungan dengan Vietnam dan hal itu mencerminkan bahwa RRC berhasil mempengaruhi Amerika Serikat, atau dengan kata lain RRC berhasil memainkan "kartu Amerika Serikat". RRC sejak semula berusaha menghambat terjalinnya hubungan baik Vietnam dengan Amerika Serikat, karena hal itu tentu akan mengurangi peranannya di Asia Tenggara. Sebagaimana diketahui, penarikan diri Amerika Serikat dari wilayah Indocina telah menyebabkan munculnya negara-negara komunis di Indocina.

Tetapi di lain pihak sikap Amerika Serikat bisa dimengerti. Pertama-tama, Amerika Serikat lebih baik memilih Cina sebagai sahabatnya daripada Vietnam. Normalisasi hubungan dengan Vietnam bisa merusakkan hubungannya dengan RRC, hal mana berarti bahwa Amerika Serikat kehilangan "kartu" untuk menghadapi Uni Soviet. Kemudian Vietnam sendiri menunjukkan sikap yang kurang bisa dipercaya. Di tengah-tengah usaha normalisasi hubungannya dengan Amerika Serikat, Vietnam melakukan dua tindakan yang membuat ragu-ragu Amerika Serikat, yaitu: (a) penandatanganan perjanjian kerja sama dan persahabatan dengan Uni Soviet pada tanggal 13 Nopember 1978; serta (b) penyerbuan Vietnam ke wilayah Kamboja. Pemerintah Amerika Serikat kiranya perlu juga memperhitungkan reaksi dari dalam negerinya. Selain Kongres, masih banyak pihak lain, terutama bekas prajurit Amerika Serikat yang berperang di Vietnam, menentang usaha ke arah normalisasi tersebut.

¹Lihat *Antara*, 11 Agustus 1978.

²Lihat Gareth Porter, *loc. cit.*, hal. 1.

³Lihat *Indonesian Observer*, 10 April 1978.

B. Dilema Amerika Serikat

Di dalam negeri Amerika Serikat sebenarnya terdapat pihak yang menginginkan dan pihak yang menolak normalisasi hubungan dengan Vietnam. Beberapa anggota Kongres menyarankan agar Amerika Serikat selekasnya membuka kembali hubungan diplomatik dengan Vietnam untuk mencegah Uni Soviet memperoleh posisi militer yang permanen di Vietnam. Amerika Serikat dikuatirkan akan jatuh di bawah pengaruh RRC yang garis politiknya jelas anti Vietnam. Bahayanya ialah bahwa Amerika Serikat akan dipaksa masuk suatu blok de facto dengan Cina dalam menghadapi Vietnam, yang pada gilirannya dapat mendorong Vietnam untuk bersekutu dengan Uni Soviet. Oleh karenanya keadaan ini bisa mengakibatkan kehadiran militer Uni Soviet untuk jangka panjang di Asia Tenggara dan keadaan semakin tidak aman.¹ Beberapa analis malahan berpendapat bahwa Amerika Serikat sebaiknya bergerak lebih cepat mengadakan normalisasi hubungan karena hubungan yang lebih erat dengan Hanoi bisa mengurangi pengaruh Uni Soviet di Indocina -- dan secara demikian menyenangkan Cina. Sebaliknya beberapa tokoh seperti Henry Kissinger mengemukakan bahwa Amerika Serikat akan menghadapi kesulitan-kesulitan apabila ia menormalisasi hubungan dengan Vietnam dan Kamboja. Ia menegaskan: "... kami sudah menarik diri dari Indocina. Tidak banyak yang dapat mereka lakukan untuk kepentingan kami dan kami tidak akan berkorban untuk menormalisasi hubungan dengan mereka ... Amerika Serikat tidak tergesa-gesa untuk menormalisasi hubungan dengan Hanoi, karena Vietnam (Utara) tidak pernah menepati janji-janjinya."²

Pemerintah Carter kiranya memilih untuk tidak terburu-buru menormalisasi hubungan dengan Vietnam. Persoalannya memang menjadi sulit karena Vietnam telah memperlihatkan sikap yang tidak bertanggung jawab dengan penyerbuannya ke Kamboja. Sikap ini kiranya membenarkan kata-kata Kissinger bahwa Vietnam tidak dapat dipercaya.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, hubungan baik Amerika Serikat dengan Cina merupakan penghambat pokok normalisasi hubungan Vietnam dengan Amerika Serikat. Jika penyerbuan Vietnam ke Kamboja dikaitkan dengan penyerbuan Cina ke Vietnam, bisa dipertanyakan bagaimana sikap Amerika Serikat terhadap Cina? Amerika Serikat ternyata tidak bersikap sekeras sikapnya terhadap Vietnam. Amerika Serikat hanya meminta Cina agar menarik diri dari Vietnam dan beranggapan bahwa serangan Vietnam ke Kamboja-lah yang menyebabkan terjadinya serangan Cina atas Vietnam. Cina jauh lebih berarti daripada Vietnam bagi Amerika Serikat.

¹Lihat *Antara*, 6 Agustus 1978.

²Lihat *Antara*, 9 Juni 1978.

Konflik Kamboja menunjukkan perkembangan situasi yang turut mengubah sikap Amerika Serikat, atau dengan kata lain, menjadi pertimbangan baru bagi Amerika Serikat untuk menanggukkan normalisasi hubungan dengan Vietnam. Sehubungan dengan Cina yang berperan sebagai salah satu protagonis dalam konflik Kamboja, Amerika Serikat kuatir bahwa suatu normalisasi hubungan dengan Vietnam akan menimbulkan masalah dalam hubungannya dengan Cina. Selain itu Amerika Serikat kuatir akan turut terseret dalam konflik Kamboja, sedangkan ia telah bertekad untuk tidak melibatkan diri dalam konflik itu. Amerika Serikat berulang kali menyatakan tidak bermaksud campur tangan dalam perselisihan semua negara Asia, meskipun pihak-pihak seperti ASEAN masih mengharapkan suatu peranan positif Amerika Serikat di Indocina.

III. MASALAH PENGUNGSI VIETNAM

A. Amerika Serikat sebagai Pull Factor

Perhatian Amerika Serikat atas nasib pengungsi Vietnam besar, terutama semasa pemerintahan Jimmy Carter. Pemukiman hampir 500 ribu orang Indocina di Amerika Serikat itu terutama merupakan hasil usaha Pemerintah Carter. Carter telah melipatgandakan kuota pengungsi menjadi 14 ribu orang tiap bulannya, hal mana berarti 168 ribu tiap tahunnya. Atas usaha Carter, terjadi peningkatan pengeluaran untuk pengungsi, misalnya pengeluaran 7,5 juta dollar untuk tambahan seribu pengungsi tiap bulan ke Amerika Serikat dari tanggal 30 September 1978 sampai dengan akhir September 1979. Ia juga telah mengusahakan bantuan 5 juta dollar bagi pengungsi Vietnam melalui UNHCR.

Jawaban Carter atas tantangan pengungsi itu semata-mata berdasarkan alasan kemanusiaan, terutama karena dasar moralitas kebijakannya. Alasan kemanusiaan ini juga memperkuat tindakan Amerika Serikat untuk menerima arus pengungsi. Bekas Wakil Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Urusan Asia Timur dan Pasifik Robert Oakley mengatakan: "Amerika Serikat percaya bahwa berdasarkan deklarasi hak-hak asasi manusia seluruh dunia, rakyat harus mempunyai hak untuk berpindah secara bebas. Kami tidak ingin melihat Vietnam menghempaskan pintunya sehingga tidak mungkin bagi rakyat untuk meninggalkan negara itu."¹ Namun hal itu tidaklah berarti bahwa rasa tanggung jawab Amerika Serikat sebagai negara yang pernah terlibat dalam perang Indocina yang menjadi salah satu motif untuk menerima pengungsi diabaikan.

¹Lihat *Antara*, 8 Desember 1978.

Pintu bagi pengungsi Vietnam semakin terbuka karena banyak negara tidak bersedia memberi pemukiman tetap kepada mereka. Di samping itu, terlepas dari rasa tidak senang masyarakat Amerika Serikat sekitarnya, pengungsi yang telah dimukimkan di Amerika Serikat tampaknya tidak menimbulkan banyak kesulitan bagi Pemerintah Amerika Serikat. Menurut James R. Kurth, banyak pengungsi yang baru telah berbicara dalam bahasa Inggris (karena keterlibatan Amerika Serikat di Vietnam). Pengungsi yang lain akan cepat mempelajarinya melalui perkumpulan-perkumpulan dengan pengungsi Vietnam atau dengan masyarakat Cina-Amerika Serikat yang ada. Ia mengatakan bahwa pengaruh ekonomi para pengungsi Indocina yang baru akan cepat menguntungkan dan positif. Seperti masyarakat lain, pengungsi-pengungsi tidak hanya mempunyai pekerjaan, tetapi juga mampu menciptakan pekerjaan. Para imigran terakhir dari Hong Kong dan Korea telah menghidupkan kembali sektor-sektor penting di New York dan Los Angeles. Mereka yang datang dari Vietnam sejak tahun 1975 telah mempunyai angka penempatan (employment rates) sama seperti penduduk Amerika Serikat pada umumnya, dan mereka yang berada di Amerika Serikat lebih dari dua tahun betul-betul mampu berdiri sendiri.¹

Kalau penerimaan pengungsi Indocina semula berdasarkan faktor kemanusiaan, Amerika Serikat dapat saja memanfaatkan tindakan baiknya itu untuk mengisolasi Vietnam. Kenangan pahit masa lalu sukar hilang dalam ingatan Amerika Serikat. Senator SI Hayakawa (Republik-California) dalam pidatonya tanggal 24 Oktober 1979 mengatakan: "Dengan menerima pengungsi-pengungsi Indocina Amerika Serikat sekali dan untuk selamanya menunjukkan bahwa Pemerintah Vietnam sekarang adalah totalitarian, tirani rasial, dan dengan demikian secara moral kami akan memenangkan perang Vietnam."²

Hal-hal tersebut di atas mengisyaratkan bahwa Pemerintah Amerika Serikat masih tetap akan menerima pengungsi Indocina, selain karena alasan kemanusiaan, juga untuk menunjukkan tanggung jawabnya sebagai negara yang pernah terlibat dalam perang Vietnam untuk membuktikan kepada dunia bahwa Pemerintah Vietnam tidak mampu memikul tanggung jawab atas bangsanya sendiri.

Bahwa program penerimaan pengungsi Amerika Serikat menjadi faktor penarik adalah sesuatu yang menarik, karena berarti bahwa Amerika Serikat diajukan pada persoalan apakah ia selanjutnya sebaiknya mengubah ataukah

¹ Lihat James R. Kurth, "Refugess: America Must Do More", *Foreign Policy*, Fall 1979, hal. 19.

² Lihat Astri Suhrke, *loc. cit.*, hal. 61.

meneruskan program kemanusiaan itu. Beberapa petunjuk dari *FEER*¹ memperkuat perkiraan bahwa Amerika Serikat adalah faktor penarik. Pertama-tama, dewasa ini banyak penduduk Vietnam memiliki relasi di luar negeri - kebanyakan di Amerika Serikat - yang menulis surat kepada mereka dan kebanyakan membesar-besarkan kehidupan yang bahagia dan makmur. Arus informasi mengalir dari kamp-kamp pengungsi dan pemukiman-pemukiman baru ke Vietnam, kepada mereka yang sedang menunggu kesempatan untuk berangkat. Informasi ini menunjukkan petugas-petugas yang bisa disogok, nelayan-nelayan yang bersedia menjual perahu untuk melarikan diri, jalur-jalur pelarian yang paling baik, jawaban-jawaban yang paling menyenangkan petugas-petugas kamp pengungsi, dan program-program kesejahteraan yang paling baik di negara-negara pemukiman. *FEER* juga menunjukkan bahwa siaran-siaran radio asing amat mempengaruhi orang-orang Vietnam. Dalam mengecam Vietnam, siaran-siaran Radio Amerika (VOA) dan BBC menyediakan program untuk memberi informasi mengenai keadaan laut, unit-unit patroli Armada VII, lokasi kapal-kapal penyelamat, sambutan hangat negara-negara penerima pertama, dan tentunya kemajuan kebijakan Amerika Serikat bagi pengungsi - termasuk jumlah tempat yang tersedia bagi mereka yang mencari tempat pemukiman.

Alasan ekonomi juga tidak lepas dari hal ini. Amerika Serikat jelas mempunyai kehidupan ekonomi yang lebih baik dan lebih maju daripada Vietnam. Koresponden *FEER* yang berkunjung ke kamp-kamp pengungsi di Asia Tenggara dan menanyakan alasan para pengungsi melaporkan bahwa kebanyakan meninggalkan Vietnam karena alasan ekonomi, yaitu guna mencari kehidupan yang lebih baik. Beberapa orang memang mempunyai hubungan dengan Pemerintah Saigon yang lama atau dengan orang-orang Amerika Serikat dan beberapa orang termasuk kelas borjuis dan tuan-tuan tanah yang dipindahkan ke zone-zone ekonomi baru dan dibina kembali untuk menyesuaikan diri dengan sistem baru oleh penguasa-penguasa Vietnam.² Oleh sebab itu, di Amerika Serikat mulai diperdebatkan bahwa mereka lebih pantas disebut imigran ekonomi gelap daripada pengungsi. *FEER* menyebutkan bahwa kebanyakan orang yang sekarang meninggalkan Vietnam adalah imigran-imigran ekonomi yang didorong oleh keadaan ekonomi negara yang miskin dan tertarik oleh kesempatan terbuka untuk bermukim di Amerika Serikat atau lain negara meskipun sedikit terlambat.

Bagaimana dengan pihak Vietnam sendiri? Kalau semula dikecam sebagai pihak yang mendorong keluar rakyatnya untuk mengungsi, Vietnam kemudian berusaha mempergunakan kesempatan itu untuk mempengaruhi opini

¹Lihat *FEER*, 17 Juli 1981.

²*Ibid.*

dunia terhadapnya dengan mengajukan kecaman-kecaman terhadap Amerika Serikat. Salah satu contoh yang menarik adalah kasus operasi Armada VII Amerika Serikat di Laut Cina Selatan. PM Pham Van Dong mengeritik bahwa kehadiran Armada VII itu mendorong orang-orang Vietnam ke luar negeri dan terjun ke laut dalam kondisi-kondisi yang sangat berbahaya.¹ Kantor berita resmi Hanoi melaporkan: "Operasi pertolongan ini jelas bertujuan membujuk dan membesarkan hati orang-orang Vietnam agar pergi dari negaranya secara tidak sah, dan merintangi usaha internasional dalam melaksanakan apa yang sudah disetujui oleh Konperensi Jenewa baru-baru ini."² Oleh sebab itu pihak Vietnam mendesak Pemerintah Amerika Serikat untuk menghentikan operasi pengungsi itu. Kehadiran kapal-kapal perang Amerika Serikat itu secara strategis tentu dianggap berbahaya oleh Vietnam. Operasi itu juga dikecam sebagai pameran kekuatan, yang menambah ketegangan di Asia Tenggara dan merusak perdamaian di kawasan ini.

Tetapi Amerika Serikat tetap mempertahankan usaha penyelamatan itu. Sewaktu berkunjung ke Indonesia bulan Agustus 1979, pejabat tinggi Amerika Serikat Benjamin S. Rosenthal mengatakan: "Kehadiran Armada VII itu di sana merupakan tanggapan atas keinginan rakyat Amerika Serikat yang iba atas keadaan para pengungsi terutama kaum wanita dan anak-anak."³

Namun pihak Vietnam, di balik kecaman-kecaman itu, sebenarnya menghendaki dan malahan agak mendesak agar Pemerintah Amerika Serikat bertanggung jawab atas pengungsi-pengungsi Vietnam. Pemerintah Vietnam secara kurang diplomatis telah menuduh Amerika Serikat menunda pelaksanaan pemberangkatan secara sah dengan prosedur yang rumit sehingga banyak pengungsi Vietnam meninggalkan negaranya secara tidak sah. Ini berarti juga bahwa pihak Vietnam tidak berkeberatan bahwa negara-negara lain termasuk Amerika Serikat menampung arus pengungsi Vietnam.

B. Sikap Pemerintah Reagan

Pemerintah Reagan sekarang ini rupanya melanjutkan program kemanusiaan Carter tentang pengungsi. Reagan tidak melakukan banyak perubahan khususnya dalam undang-undang yang berkaitan dengan pengungsi. Ia masih tetap memperlakukan orang-orang Indocina yang masuk ke Amerika Serikat sebagai pengungsi, bukan imigran ekonomi gelap, dan

¹Lihat *Antara*, 17 September 1979.

²Lihat *Antara*, 3 Agustus 1979.

³Lihat *Suara Karya*, 8 Agustus 1979.

mempertahankan biaya dan kuota sebanyak 144 ribu pengungsi mulai tanggal 1 Oktober 1981. Jadi untuk sementara ia tampaknya tidak banyak memperhatikan sikap-sikap yang kurang setuju dengan program pengungsi, termasuk pandangan bahwa Amerika Serikat merupakan magnet bagi para pengungsi. Reagan berpegang teguh pada kenyataan bahwa Amerika Serikat mempunyai kepentingan dasar dalam meningkatkan hak-hak manusia secara individual di semua negara.

Pihak-pihak dalam negeri tertentu ingin mengadakan perubahan dalam undang-undang mengenai pengungsi. Departemen Kehakiman Amerika Serikat sebenarnya bermaksud untuk menurunkan pengeluaran Amerika Serikat untuk pengungsi Indocina dengan alasan bahwa banyak orang Vietnam adalah imigran ekonomi dan bukan pengungsi sesungguhnya, sedangkan pengungsi diartikan sebagai orang yang melarikan diri dari negaranya karena hukuman atau ancaman hukuman dan tidak dapat pulang kembali. Tetapi Menteri Luar Negeri Haig menegaskan bahwa setiap orang yang meninggalkan Indocina adalah pengungsi karena ia tidak dapat pulang.¹

Mengenai penyelesaian masalah pengungsi Indocina, Reagan lebih menginginkan suatu penyelesaian menyeluruh, kalau perlu melalui cara politik. Derek Davies dari *FEER*² jeli akan hal ini. Ia mengajukan retorikanya: "Apa kebijakan resmi Amerika Serikat tentang pengungsi Indocina sekarang ini? Berpidato di depan para Menteri Luar Negeri ASEAN di Manila, Haig berkata: "Sudah tiba saatnya untuk mengadakan usaha bersama untuk menangani masalah kemanusiaan yang penuh penderitaan dan lama ini pada sumbernya." Tetapi apa sumbernya? Haig tidak menyebut secara terang-terangan, tetapi dalam penjelasan-penjelasan jawabannya serta jawaban pembantu-pembantunya adalah sederhana: Komunisme Uni Soviet. Maka penyelesaian yang logis bagi masalah pengungsi adalah agar Amerika Serikat, Cina dan ASEAN, serta negara-negara anti Uni Soviet lainnya bersama-sama terus menekan Vietnam agar terisolasi secara politis ..." Davies selanjutnya mengatakan bahwa secara teoritis dalam beberapa tahun akibat tekanan-tekanan tersebut Vietnam akhirnya akan bersedia menerima Kamboja dan Laos yang netral dan memperbaiki kembali kebijakan dalam dan luar negerinya terhadap Barat, ASEAN dan Jepang. Pada tahap itu tidak akan ada lagi pengungsi yang akan meninggalkan Indocina.

Pemikiran mengenai penyelesaian masalah pengungsi ini membedakannya dengan Carter. Carter berusaha memisahkan masalah kemanusiaan seperti masalah pengungsi dari masalah-masalah politis, meskipun pengungsian itu

¹Lihat *FEER*, 17 Juli 1981.

²*Ibid.*

merupakan akibat pertentangan politik di Indocina. Bantuan Carter untuk para pengungsi semata-mata didasarkan atas alasan kemanusiaan, bukan politik. Dalam hal ini Reagan mempunyai pemikiran yang lebih menyeluruh dan berusaha mengkaitkan faktor Uni Soviet dengan masalah pengungsi. Tidak begitu mudah untuk membenarkan salah satu di antara mereka, karena mereka mempunyai pandangan dan persepsi yang berbeda. Namun Reagan setidaknya berpandangan bahwa faktor Uni Soviet pun perlu diperhitungkan dalam masalah-masalah seperti masalah pengungsi ini.

IV. PENUTUP

Dewasa ini Amerika Serikat tampaknya belum berusaha lagi untuk menormalisasi hubungannya dengan Vietnam; malahan kedua negara itu saling menuduh. Amerika Serikat telah menyatakan bahwa ia tidak akan segan-segan untuk melakukan tekanan militer terhadap Vietnam dalam bentuk bantuan militer kepada kelompok-kelompok anti pendudukan Vietnam; Vietnam di pihak lain menuduh Amerika Serikat bersekongkol dengan Cina untuk campur tangan di Kamboja. Vietnam sejak semula menuduh Amerika Serikat memainkan "kartu Cina" terhadapnya. Radio Hanoi mengutip pernyataan surat kabar resmi *Nhan Dan* bahwa "Amerika Serikat bersekutu dengan Cina menghadapi Vietnam dan Kamboja dan berusaha mewujudkan suatu persekutuan Washington-Tokyo-Beijing."¹ Pernyataan ini dilontarkan tidak lama setelah Amerika Serikat mengadakan normalisasi hubungan dengan Cina. Sementara itu arus pengungsi yang terus menerus juga mempersulit normalisasi hubungan kedua negara.

Kalaupun tidak ingin menormalisasi hubungannya dengan Vietnam, Amerika Serikat perlu mempertimbangkan tekanannya terhadap Vietnam. Tekanan militer Amerika Serikat akan tidak jauh berbeda dengan taktik Cina untuk menekan Vietnam, meskipun Amerika Serikat tidak mengartikannya sebagai keterlibatan langsung. Di samping itu banyak pihak termasuk ASEAN khawatir jangan-jangan Amerika Serikat didikte Cina. Bagi ASEAN, Cina masih merupakan ancaman bagi wilayah Asia Tenggara. Pejabat tinggi Amerika Serikat sendiri - Holbrooke dan Vance - yakin bahwa strategi yang mendukung strategi Cina untuk menekan Vietnam merupakan suatu kegagalan. Strategi itu tidak hanya gagal menggoncangkan kedudukan Vietnam di Kamboja, tetapi telah memberi Uni Soviet pijakan militer (sebagai akibat invasi Cina, misalnya) di kawasan. Oleh sebab itu Amerika Serikat perlu berhati-hati dalam hubungannya dengan Cina. Tindakan-tindakan Amerika Serikat selan-

¹Lihat *Antara*, 23 Juni 1981.

jutnya akan membuktikan apakah benar atau tidak bahwa RRC sedang memainkan "kartu Amerika Serikat" untuk menghadapi Vietnam.

Kemungkinan tekanan Amerika Serikat terhadap Vietnam dalam hal pengungsipun perlu diperhatikan. Usaha-usaha Amerika Serikat untuk menekan Vietnam bisa membenarkan perkiraan orang bahwa Amerika Serikat sedang berusaha mengisolasi Vietnam dengan memanfaatkan masalah pengungsi, yaitu mengalirnya arus pengungsi secara terus menerus, dan dengan demikian semakin menegangkan hubungan antara mereka. Apakah ini yang diinginkan Amerika Serikat dengan berusaha mencari-cari alasan untuk menutup kemungkinan berbaik kembali dengan Vietnam?



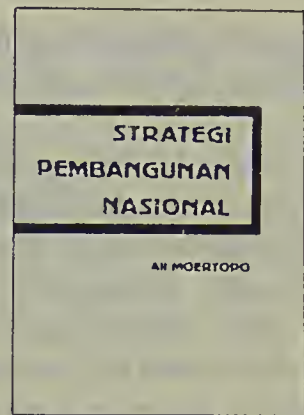
STRATEGI DAN HUBUNGAN INTERNASIONAL: INDONESIA DI KAWASAN ASIA-PASIFIK (Penyunting: Hadi SOESASTRO dan A.R. SUTOPO) Beberapa persoalan yang dibahas secara mendalam antara lain tentang studi strategi dan hubungan internasional, perang dan damai, konflik di Dunia Ketiga, tantangan-tantangan ekonomi, kecenderungan dan perkembangan di kawasan Asia-Pasifik (Jepang, RRC, interdependensi ekonomi, gagasan masyarakat Pasifik), dinamika Asia Tenggara (konflik Indocina, Netralisasi Asia Tenggara, kerja sama ASEAN, masalah free trade, kepentingan negara-negara besar), dan hubungan luar negeri Indonesia dengan berbagai negara serta kegiatannya dalam Non-Blok. Penerbit: CSIS, Oktober 1981, kertas HVS, 640 hal., Rp. 7.000,00

Khusus untuk para mahasiswa:

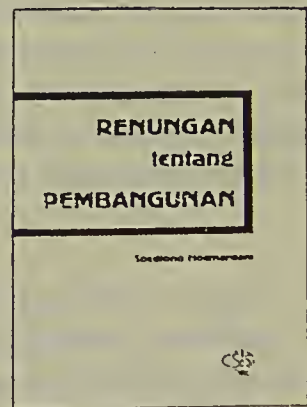
Pembelian secara kolektif melalui Fakultas/ Universitas, mendapat potongan khusus!

Hubungi dan pesan segera (pesanan luar kota tambah ongkos kirim 10%) ke:

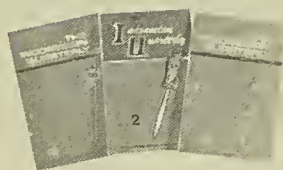
BIRO PUBLIKASI CSIS
Jalan Kesehatan 3/13, telepon: 349489
Jakarta Pusat



STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL (oleh: Ali MOERTOPO) Rangkuman pemikiran dan gagasan mengenai strategi pembangunan sebagai sumbangan dalam usaha menguraikan masalah pengisian kemerdekaan. Terdiri dari 5 Bagian: Dasar-dasar Pemikiran tentang Akselerasi Modernisasi Pembangunan; Strategi Politik Nasional; Strategi Kebudayaan; Pembinaan Hukum dan Penupt. Penerbit: CSIS, September 1981, kertas HVS, 396 hal., Rp 4.000,00



RENUNGAN TENTANG PEMBANGUNAN (oleh: Soedjono HOEMARDANI) Rangkuman pemikiran dan gagasan mengenai pembangunan bangsa dan negara. Terdiri dari 3 Bagian: Renungan tentang Hakikat Pembangunan; Beberapa Segi Pembangunan Nasional dan Pandangan Mengenai Pembangunan Spiritual. Penerbit: CSIS, September 1981, kertas HVS, 109 hal., Rp 1.750,00



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—

BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5